# A WORLD IN DISARRAY

American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order

# 失序时代

## 全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑

[美] 理查德·哈斯（Richard Haass）◎著　黄锦桂◎译

外交关系委员会主席解读“全球失序”背后蕴藏的世界新秩序
蝉联美国亚马逊国际关系分榜榜首，揭幕世界秩序2.0时代

中信出版集团

# 版权信息

书名：失序时代

作者：[美]理查德·哈斯

ISBN：9787508676920

中信出版集团制作发行

# 序言

当冷战结束、后冷战时代来临时，人们期待世界变得更加美好。然而这个时代刚开始，就遭遇触礁。1990年8月2日，伊拉克在其貌似十分强大的统治者萨达姆·侯赛因（Saddam Hussein）的指挥下，悍然入侵科威特，在短短几天内控制了这一位于伊朗南部的弱小邻国，并且很快剥夺其独立国家主权，将其变成伊拉克的第19个省。

在此之前不到一年的1989年11月9日，柏林墙倒塌，象征着冷战时代结束。冷战是指“二战”后的40年间，以美国和苏联为代表的两大阵营争斗所形成的国际关系格局。

伊拉克的军事行动意味着巨大的区域性和全球性潜在影响。在入侵科威特前，伊拉克已经控制了全球石油总量的10%，如果它成功攫取科威特，这一占比将直接翻番，一方面会让伊拉克更加强大，另一方面，如果萨达姆的行径没有得到惩戒，将向其众多邻国传递一个信号：它们孤立无援，只能靠自己。包括沙特阿拉伯在内的这些邻国除了接受巴格达的统治，几乎别无选择。由石油生产国组成的、占据全球石油储量最大份额的石油输出国组织也将落入萨达姆之手，石油价格面临失控。

美国第41任总统乔治·赫伯特·沃克·布什领导的政府，在了解伊拉克的所作所为之后，深入分析了这一发生在后冷战时代开端的事件可能产生的直接的区域性影响和历史影响。布什及其身边的幕僚（包括时任总统特别助理兼国家安全委员会中东、波斯湾、南亚事务首席顾问的我在内）都认识到，事态的发展可能会演变成一个先例，从而改变地缘政治，推动世界格局进入新时代。对萨达姆的侵略和征服行动的回应和处置方式，既可能引导后冷战时代世界新秩序的形成，也可能导致大范围

的无序混乱。

因此，基于区域和全球、直接和间接影响的考虑，美国采取了行动。为了完成使命，美国与联合国安理会其他14个成员密切协作，反对伊拉克的入侵行为，制定并随后实施了一系列制裁决议，确保伊拉克不仅不能从入侵科威特中获利，而且必须付出沉重的代价。几十个国家通过不同的方式组建成大型联合部队，保护沙特阿拉伯不受伊拉克进攻的威胁；如果以制裁为主的外交政策不能将伊拉克驱逐出科威特，将通过多国部队武力迫使伊拉克撤出科威特，并帮助科威特政府恢复国家主权。[注]

这一政策总体上获得了成功。布什及其国家安全顾问布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）发布声明称，他们希望这一遏止伊拉克侵略行为、恢复科威特国家主权的共同努力能够为将来树立一个先例。1990年9月，布什总统在美国国会两院联席会议上发表讲话时强调："尽管波斯湾危机很严峻，但也带来了一个难得的机会：它能促进合作，并推动合作进入下一个历史阶段。这些动荡解决之后……我们将迎来世界新秩序，一个进一步摆脱恐怖威胁、在追寻公正中变得更强大、在寻求和平中变得更安全的新时代，一个世界各国都能和谐共处、繁荣发展的新纪元。千百年来，先辈们一直孜孜以求地找寻一条和平之路，但是伴随着这一努力的却是无休止的战争。今天，这个完全不同于过去的新世界正在形成。在这个新世界里，法治将取代丛林法则，所有国家都认识到自己在维持和实现自由与公正中的共同责任，强国充分尊重弱国的权利。我在赫尔辛基会见戈尔巴乔夫总统时沟通了这些见解，他和来自欧洲、海湾地区和世界各地的其他国家领导人都充分理解和认识到，今天处理危机的方式将塑造我们的未来。"[注]

在时隔20多年后的今天，我们很清楚地看到，当时预期的美好的"世界新秩序"并没能实现，很多地方以及国际关系的实际场景更像是"世界新无序"。如果有一家上市公司叫作"世界秩序有限公司"，那么

它的股价虽然没有大幅下跌，但是因为进行了调整，其价值至少已经下跌了10%，整个世界可能由此进入熊市，甚至会带来20%的跌幅。更糟糕的是，趋势日益低迷，看不到反弹迹象。

但不可否认的是，在这一时期，世界各地的稳定和发展实现了重大突破：大国之间的冲突得到缓和；各国间展开了一定程度的合作，共同应对一些全球性挑战；各国政府和国际机构之间就国际经济政策的很多方面进行大量的协调。此外，人们活得更健康、更长久，数以亿计的人脱离了极端贫困，更多的人过上了中产阶级的生活。这些进步超过了历史上的任何时期。事实上，曾有一个写作团体提出：我们的世界远远好于悲观论者所描绘的景象。或许可以借用“瓦格纳的音乐优于所有的演奏版本”这句老话来描述实际情况：这个世界好过它的表象。(注)

这些对世界的乐观看法很有吸引力，却经不住推敲。事实上，我们难以论证说，冷战结束后所发生的一切、战胜伊拉克形成了历史性转折。虽然萨达姆通过武力方式实现其外交目标的企图被挫败，但是同样的想法和做法并非绝无仅有。在20多年后的今天回顾时，我们看得更加清晰，萨达姆用不合法的方式扰乱当时的世界格局，这本身就预示了未来的一个走向——并没有迈向一个稳定的新世界。实际上，国际局势中的一些发展和趋势很令人担忧，例如，全球性挑战与应对之间的差距越来越大，几个区域存在着现实和潜在的冲突，美国和许多国家正在经历政治失能，或许更加难以制定和实施有助于维持秩序和应对威胁的外交政策。如果简单忽略这些趋势，是十分危险的。

在此我说明一下本书书名的来历。“失序”是我深思熟虑后的选择，没有其他词汇能够更准确地描绘这个时代的实际情况。我查阅了字典、辞典，舍弃了“无政府状态”和“混乱”这两个词，因为它们并不能真实反映世界形势（包括中东地区的形势，那里发生的一切令人不安，本书也会就此进行讨论）。上文也提到，“世界新秩序”的说法缺乏依据。“失序”比其他任何词语都更好地抓住了当前和未来形势的特点。

“失序”一词能触发许多重要的问题：失序为什么会发生？是怎样发生的？这个世界是如何从当时的乐观状态演变为今天的失序？这一过程是不可避免，还是本可能有转机，从而导致不同的结局？如何准确地描述现在的局势？是否应该把当今世界简单地看成历史长卷的最新篇章？是什么形成了本质上的不同？很多事情确实看起来很糟糕，但事实上究竟有多坏？会进一步恶化吗？还有一个问题是：假如有措施且应该采取措施来应对，那么我们应该怎么办？

《失序时代》正是要回应这些相关问题。创作本书的构想和我其他许多经历相似，并非早有谋划，最初源自一个电话。2014年，曾领导英国陆军情报六局（英国的对外情报机构，相当于美国中央情报局）的理查德·迪尔洛夫（Richard Dearlove）在剑桥大学担任彭布罗克学院院长。他打电话告诉我剑桥大学将举办系列讲座，问我是否有意在下一个学年去做剑桥大学的“客座教授”。当我听到“具有人文精神的治国策略与外交学客座教授”这一头衔时，所有想拒绝的念头顿时烟消云散：这么好的称谓和机会，绝对不能错过！

2015年4月，我在剑桥做了三场演讲，每次讲一个小时，而后是大约30分钟的问答。我还参加了专业讨论会，会上三位专业学者及其他人对我的演讲内容进行点评，接着我对他们的点评意见给予反馈。写作与演讲让我从过去的工作中提炼出许多想法并在本书中加以扩充；大家的点评和反馈有的锦上添花、有的令我茅塞顿开，更加充实了这本书。

写作和演讲是两种不同的表达形式，如果将演讲简单地直接变成文字，效果往往并不好。所以这本书和我当时的演讲内容有许多不同，反映出我的思考演变过程：这一话题的内涵远比我最初的认识更丰富。

在我演讲和写这本书时，这个世界并非风平浪静，也不是处于相对和平和繁荣的时期。相反，2015年和2016年上半年，全球有许多地区处于动荡和困境之中。中东大部分地区在“一战”后所形成的秩序正在瓦解，伊朗的核野心、“伊斯兰国”的不断扩张，使地区局势更加紧张。叙

利亚、伊拉克、也门和利比亚有很多共同点：国家正在或已经失能，其中，叙利亚问题尤其突出：几十万人死去，超过一半的人口变成国内流民或国际难民，给叙利亚的邻国和欧洲带来了威胁性影响，后果之一是全球性的流民、难民数量激增至6000万。俄罗斯吞并了克里米亚，还在积极谋取拿下乌克兰东部地区，并且在近10年内首次表明愿意和能够在中东采取行动。希腊与各个债权国难以就新发贷款达成一致，这一风险可能引发危机，其影响不会仅限于希腊和欧洲内部。

经济放缓并不仅仅发生在中国，而是已经变成全球性趋势。能耗与商品价格竞相降低，互为因果。在缺乏完善的财政政策和真正结构性改革的情况下，中央银行难有大作为。在拉丁美洲，阿根廷、墨西哥、巴西等重要国家都深陷国内政治问题的泥淖，民众对政府缺乏信心，进而影响经济表现，巴西尤为严重。在非洲，三个国家在奋力阻击埃博拉病毒暴发，同时，其他国家也在迎战多种区域性疾病，而几个月后，由寨卡病毒引发的另一种疫情又在各地蔓延。

全球应对气候变化的努力依然落后于气候变化本身。尽管教皇方济各及各界人士都积极促进更多的国际应对，2015年在巴黎召开的联合国气候变化大会也被广泛称赞为一次成功的大会，但是还远远不能下定论说，这一会议能够有效改善国家的行为或者降低问题的规模。网络空间是一个新兴的前沿领域，且不断发展延伸，但是威胁很多而规则过少。索尼影业因为发行了一部描述朝鲜年轻领袖被暗杀的电影其内网遭到朝鲜黑客攻击，就是一个实例。传统恐怖主义不再罕见，在中东之外的巴黎、布鲁塞尔，以及美国加州的圣贝纳迪诺都发生了恐怖袭击事件。

更糟糕的是国家层面上的发展问题。越来越多的政府正面临由经济增长放缓、就业率降低、公众广泛关注退休金和医保的资金保障、越来越严重的不平等引发的国内政治问题。一些国家的政治体制失能（与政党或个人有关，或者与两者都相关），需要出台政策来缓解，但是难度之大前所未有。成熟的民主国家出现了民族主义和极端主义，其他一些

国家权威主义开始抬头，进而呈现出恶性循环：全球化所带来的挑战诱发了各种各样的国内发展问题，而这些问题又使政府更加难以有效应对全球性挑战。

在这些显而易见的问题的表象之下，结构性改变也会造成重大影响。长久以来，国家一直是国际关系的主体。现在，国家在某些情况下正让位于其他实体。权力和技术前所未有地分散在不同人的手里，决策制定同样呈现去中心化。全球化带来了几乎所有物品大量、快速跨越边境的流通，政府往往不能监控其真实情况，更不可能加以管理。在许多关键领域，全球化造成的挑战与应对能力之间的差距越来越大。美国依然是全球最强大的实体，但是在全球的权力占比却在缩小，而且将其巨大实力转变为实际影响的能力也逐渐变弱。这些趋势反映出美国国内政治、社会、人口、文化和经济的发展以及外部世界的转变。结果是，这个世界的离心力正占据上风。

无独有偶，一些领导人和我持有同样的看法。美国最高军方领导参谋长联席会议主席的话颇具启示意义，他在新版《美国国家军事战略》报告的前言中说道："今天的全球安全环境是我40年军旅生涯以来最难以预测的……全球混乱正不断加剧，而我们的相对军事优势却开始减弱。"[注]美国中央情报局局长曾谈道："正在出现的种种现象表明，主要大国之间地缘政治竞争的趋势是不断挑战国际规则与制度。"[注]就在前不久，亨利·基辛格在陈述其观点时说："全球剧变的势头已经超过了政治家们的治国才能。"[注]

如果有人想在本书中寻找有利于自己党派发展的日程，他们会很失望。我并不赞同民主党、共和党领袖们的许多政策。我写这本书的动力很简单地来自一个判断：21世纪将极难管理和控制。事实表明，这个世界正在偏离过去近400年来（通常称为近现代）的历史轨迹。我很关注可能出现什么结果。马克·吐温曾说："历史不会重复，但会押韵。"有时确实是这样。就未来趋势来说，我的总体看法是：与其说是类似于过

去那样，和谐度降低了，不如说是发生了质的变化，而且不和谐的可能性极大。

本书包括三个部分。第一部分梳理了从17世纪中叶现代国家制度兴起到20世纪两次世界大战，直至冷战结束期间国际秩序演变的历史。其假设基础是，世界是线性发展的且具有很大的连续性（即世界秩序1.0）。当然历史本身有很大的变数，有时变好，更多的时候是变坏。

第二部分回顾了冷战结束后1/4个世纪期间的世界格局，提出在这20多年中，形成了与过去的断裂线，一些完全不同于以往的事情正在发生。这一部分的分析覆盖全球主要区域以及全球大格局，描绘出这个世界目前的状态、发展演变过程及其预示意义。

第三部分是本书的最后一个部分，侧重于规范性建设，提出要采取一切可能的措施约束超级大国竞争，以免重蹈历史的覆辙。同时，世界需要一个更新换代的“操作系统”——世界秩序2.0，它将新兴势力、挑战和行为体都纳入考虑范围。美国和很多国家的外交政策都需要调整，调整中的关键因素：第一，采用涵盖政府义务和权利的新国家主权方法；第二，执行结构更加灵活、参与更为开放的新多边政策方法，改变我们已经习惯了的相对固定的协议方法；第三，在对外关系中通过要求接受更多附带条件的方法，提高灵活度；第四，美国必须突破传统的国家安全概念，从更广义的角度将过去认为属于国内范畴的挑战和问题纳入考量，并考虑相应的措施，这样才能取得成功。我清楚，这一构想是对目前正统观念的一大挑战，但是我们所处的时代已经完全不同，在这个失序的世界里，所有事情都已不同寻常，外交政策也不例外。

---

1. Richard N.Haass,War of Necessity,War of Choice:A Memoir of Two Iraq Wars(New York:Simon&Schuster,2009).
2. George H.W.Bush,“Address Before a Joint Session of Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit,”(speech,Washington D.C.,September11,1990),George Bush Presidential Library and Museum,https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2217.

3. See,for example,Steven Pinker,The Better Angels of Our Nature:Why Violence Has Declined(New York:Penguin,2011);G.John Ikenberry,“The Myth of Post-Cold War Chaos,”Foreign Affairs75,no.3(May/June1996),https://www.foreignaffairs.com/articles/1996-05-01/myth-post-cold-war-chaos;James Dobbins,“Reports of Global Disorder Have Been Greatly Exaggerated,”Foreign Policy,July22,2015,http://foreignpolicy.com/2015/07/22/reports-of-our-global-disorder-have-been-greatly-exaggeratedrussia-china-us-leadership/;Michael A.Cohen,“Despite Bloody2015,the World Really is Safer than Ever,”World Politics Review,December23,2015,http://www.worldpoliticsreview.com/articles/17537/despite-bloody-2015-the-world-really-is-saferthan-ever;and Christopher A.Preble and John Mueller,eds.,A Dangerous World?Threat Perception and U.S.National Security(Washington,DC:Cato Institute,2014).

4. Chairman of the Joint Chiefs of Staff,The National Military Strategy of the United States2015(June2015),i,http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015National Military___Strategy.pdf.

5. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community:Hearing Before the Senate Armed Services Committee,114th Cong.16,(February9,2016)(statement of James R.Clapper,Director of National Intelligence),http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper02-09-16.pdf.

6. Henry A.Kissinger,“Kissinger’s Vision for U.S.-Russia Relations,”The National Interest,February4,2016,http://nationalinterest.org/feature/kissingers-vision-us-russiarelations-15111.

# 第一部分

# 第一章 从战争到世界大战

如果不是资料短缺的限制，本书或许可以从回答世界发生了什么、为什么发生、我们该怎么办等问题来开篇。但是后退一步是更好的方法，也很有必要：先理顺事态演变的脉络，然后辨识出新的、不同的趋势。

本书的中心话题是“世界秩序”，这一概念从萌发之初至今已有近400年。“秩序”一词使用广泛，但是和许多其他流行语一样，不同的人对其有不同的用法，所指可能模糊也可能很明确。在反映各个时期的国际关系特性时，以中立、描述性方式来使用和理解它最为妥帖。它权衡着这个世界的局势，反映出促进和平、繁荣、自由的各项努力以及阻碍这些进步的势头。简而言之，“秩序”不同于“有序”，“秩序”涵盖了必然存在、程度不同的“无序”。世界秩序可能很紊乱，而不完全是人们所期望的有序。

“秩序”这个词正在经历新生与复苏，有许多不同的用法。例如，基辛格近期的作品取名为“世界秩序”（World Order）。[注]基辛格是20世纪下半叶卓越的外交家，也是世界秩序以及外交史、国际关系领域最具影响力的作家之一。因此，我在本书中将不止一次提到他。但现在，我想先从另一名学者——澳大利亚籍的赫德利·布尔（Hedley Bull）说起。

初次认识布尔是20世纪70年代中期，当时我在牛津大学攻读硕士学位。我们成了朋友，他的思想和作品深深地影响了我。布尔在1977年写出了我认为近代国际关系方面最重要的书——《无政府社会》（The Anarchical Society），副标题十分切合本书的标题：世界政治

秩序研究。注

布尔的作品聚焦于国际体系和国际社会，区分了两者的差异。一个国际体系仅仅存在于国际层面，各个国家、实体以及不同因素之间相互作用、相互影响，没有任何政策、决策方面的考虑，很少涉及或完全不涉及选择、管理、原则、规则等。国际社会不同于国际体系，涵盖更广，实质的不同之处在于：国际社会的概念反映出参与者在一定程度上的认同，包括接受对其诉求的限制或遏制，如何去诉求或抑制，或者两方面都包括。这都以规则为基础，而社会成员接受这些规则（或限制），其中一个简单的原因是社会成员认为这是现实可选方案中最优（或最不坏）的行动方案。这样的规则可能是正式的书面协议，也可能是人们墨守的非正式形式。

在国际关系领域，布尔的“社会”概念有具体含义。首先，这个社会的主要“公民”是国家（states）——这一词语在本书中与“单一民族国家”（nation-states）、“国家”（countries）所指相同；其次，这一社会的基本原则是各个国家以及监管国家的政府和领导人基本上都可以在其境内自由行事，无论他们以血统继承、革命、选举或其他方式获得权力，都不影响这一自由行事的原则。再次，这个国际社会的成员不仅尊重和接受其他成员自由行事（相应地，其他成员也尊重和接受这一成员在其国境之内自由行事）的原则，而且尊重和接受这一社会中其他成员存在的事实。因此，国家之间应尽力避免战争，大致可以用“活着并让别人活着”来描述这一国际关系的概念，是一种跨越国界的相互理解。

但是历史并不仅仅描述共识，也需要描述分歧和摩擦。这种成功与失败、有序与无序的混合，构成了布尔作品的核心。正如他的书中所言，任何时刻或时代的历史都是通过不同力量间的互动与角逐，导致了有序与无序的结果，也正是它们之间的均衡程度决定了时代的主要特征。

这是一个十分有用的框架性概念，可以帮助我们走近和了解这个世界，并成为获得事情所在状态的“快照”。如果有充分的从日期、月份到年份的“快照”资料被保存、串联起来，就能够清晰地显示出动态趋势。

在此，我必须说明实现有序的国际社会的基本要求。基辛格大约在60年前出版的早期著作《重建的世界》（A World Restored）[注]以其博士论文为基础，每个研究国际关系的硕士生都应该花费一些功夫来研读这部作品。书里有很多生动形象的人物刻画，写得很棒，将具体历史事件及其经验教训、意义有机地结合，游刃有余地穿插其间。在这本书中，基辛格写到建立新国际秩序、拿破仑战争后世界大多数国家的重生，以及18世纪末、19世纪初的革命。这是当时国际秩序（即欧洲秩序）的历史，获得了维也纳会议（Congress of Vienna）的认可。在维也纳诸多会议中，1814年和1815年的两次会议具有特别意义：英国、法国、普鲁士、俄国、奥地利帝国的外交大臣们会聚一堂，共同规划欧洲的未来。而这一规划的前景最终成为19世纪绝大部分时期的现实。

维也纳会议树立了努力促进和平与稳定的早期榜样，最终取得了领土协议、土地交换、对合法统治者的承认等成果。此外，维也纳会议虽然在促进欧洲几十年间和平方面功不可没，但是它的不作为也值得注意。在维也纳会议的几个参与国国内或邻国出现革命运动时，权力平衡被打破，普鲁士（以及后来的德国）崛起，多个帝国陨落并最终消失。在这一过程中，维也纳会议毫无作为。这确实值得注意，因为这真实演示了有序如何终结并最终演变成混乱。

解构“秩序”概念、分解出最核心的要素，有助于更好地理解它。“秩序”中最关键的要素是“合法性”，基辛格将它定义为“国际间对于可行协议以及外交政策中可允许的目标与方法的普遍认同”。[注]根据这一定义，“合法性”是一个宏大的构想，不仅定义了国际关系的规则（即所寻求的目标和实现的方式）以及如何设定与修改规则，也反映出实际掌握权力的各方对这些规则的接受程度。

但是，与“秩序”理念、“合法性”概念同样必不可少的是思维之外的因素。具体说来，我想引用基辛格60年前描述当时世界的话，“没有抵御外部入侵的防卫实力，任何秩序都不安全”[注]，明确指出秩序既依赖于规范国际关系的规则与协定，也离不开权力的平衡。

在“秩序”之外，布尔和基辛格还解释了与之相对的“混乱”。他们认为，混乱反映了那些因不满于现有协定而想改变（包括通过暴力）的能力。混乱是想要改变的行为体与不愿意改变却无法阻止这种变革的国际社会之间角力的结果。

布尔与基辛格有很多共同点。他们都关注国家之间的秩序，尤其是某个特定年代大国之间的秩序。秩序反映出掌握很大权力的大国对主导国际关系的现有规则或协定的接受程度（包括制定及修改这些规则的外交机制），同时也反映出这些握有实权方应对来自其他用意不明者的挑战的能力。强调后一点并不奇怪，毕竟，大国之间的争锋、角力和冲突构成了我们眼中的历史。20世纪自然也不例外：发生了两次世界大战，之后可能导致的大规模战争很幸运地保持在冷战状态中。

“秩序”也可以理解为一个国家避免使用武力来实现外交政策目标的努力。这一观点意味着秩序基于尊重主权，即尽量多地允许其他国家（以及这些国家的政府和领导人）在其边界之内自由行事，这接近于对秩序的传统解读，其前提是所有政府的外交政策的主要目标都必须着力于影响其他政府的外交政策，而不是影响其所管辖的社会的性质。这一定义并不能被大家所接受（详见后文）——不接受现有边界的国家认为这太过分了，而另一些国家的领导人觉得这不足以保护他们，非常担心自己国内所发生的混乱会给自身带来麻烦。

上文中关于“秩序”的经典概念主要归因于《威斯特伐利亚和约》（Peace Treaty of Westphalia）。这一条约签订于1648年，是一个历史性的突破，结束了横扫欧洲、牵扯边境内外宗教和政治争斗的三十年战

争。此前的常态是某些国家频繁干涉邻国国内事务，滋生混乱与冲突。“威斯特伐利亚秩序”正是以权力平衡为基础，包括独立国家基本上互不干涉各自的“内部事务”。

史学家彼得·威尔逊（Peter Wilson）是研究欧洲三十年战争最杰出的作者之一，他的作品最终推动了《威斯特伐利亚和约》的缔结。他评述道：“《威斯特伐利亚和约》的意义不在于它所解决纷争的数量，而在于所采用的理念和方法……主权国家不论规模大小、势力强弱以及内部构成，都在一个共同的世俗法律框架下，以平等的地位（正式）互动。”[注]

所有这些重大变化最终改变了这个世界的运转方式。建立于宗教认同基础上的帝国已风光不再，世俗的主权国家脱颖而出。国家都是主权实体，原则上有平等的权利（即使实际上并没有），那么国家的大小、政权的强弱就不是最重要的因素。当我们步入21世纪第二个10年，再回看这条通往新秩序的道路，不免感到极其狭窄——它在许多方面确实比较局促。但是，放到17世纪上半叶当时的情境来看，这是一个巨大的突破，因为在此之前，只有强势实体强加于他国的世界秩序，公国、国家或帝国之间时常爆发战争。在这一背景下，努力创建一个“不直接干涉他国内政的世界”（当今的说法）的想法确实是重大的进步，而且奠定了欧洲之后很长时期内相对稳定的基础。

维也纳会议于1814年召开，旨在确定后拿破仑时代的外交解决方案。[注]当时的各国领导人都深受战事之苦，他们一起推行威斯特伐利亚模式，形成欧洲协调（Concert of Europe）机制。“协调”在一致、协同的意思之外，另一个意思是音乐会。顾名思义，欧洲协调意味着欧洲的国际关系如同演奏一首管弦乐曲，需要考虑当时各方的思维模式，他们在基本接受现有边界以及互不干涉彼此内部事务的原则后会如何行动[注]，其中涉及大国代表之间的经常性高层磋商。用一位历史学家的话说，欧洲协调“具有很深的保守使命感。在尊重国王和等级制度的基础上，

秩序优先于平等，稳定优先于公正”。㊟历史上并非首次发生这样通过一场巨大的冲击来改变集体行为的实例——这次是法国革命及其可能传递的威胁，而事态正是这样发展的。在很多方面，19世纪发生的所有问题与20世纪具有可比性。

事实上，直到19世纪末20世纪初，我们才见到欧洲协调的全面崩塌，“威斯特伐利亚秩序”随之瓦解（中世纪的克里米亚战争是俄国与英国、法国争夺正在衰落中的奥斯曼帝国的一些领土的控制权，而非其他的根本性问题）。当时发生了两个巨大的变化。第一个变化是，新的民族国家崛起，最为突出的是普鲁士，即后来的德国。这些国家不愿意接受当时已经确定的领土和政治现状，拒绝现有国际协定的合法性，而且它们拥有足够的行动实力，势力均衡不足以阻止或制止它们采取行动。最后这一点暗示了第二个变化，就此演变成这一时期的历史——曾经屹立几个世纪、统治世界的帝国纷纷没落，有的彻底四分五裂。奥匈帝国、俄国（很快被革命席卷）、奥斯曼帝国无不如此。美国刚走出内战不久，正集中精力进行本土扩张与工业化，对于当时的美国来说，欧洲很遥远。所有这些因素综合到一起，形成了19世纪下半叶的发展势头，最终在20世纪初达到顶点，全世界都体会到秩序全面崩塌的严重后果。

这段史实可以部分归因于秩序在缺乏强有力的外交灵活性时，持久性会受到限制。促成后拿破仑时代解决方案以及随后欧洲协调的维也纳会议之所以取得很大的成功，得益于那些鲜有外交技巧的个体的参与。正是因为这个原因，时任英国、奥地利帝国和法国外交大臣的卡斯尔雷（Castlereagh）、梅特涅（Metternich）、塔列朗（Talleyrand）成为不可磨灭的重要历史人物。

乐天派会在此指出，人的能动性、外交家的个人素质会影响事件的发展。确实如此，这一说法在过去和现在都成立。欧洲协调当初得以出台并持续一段时间的一个原因也是得益于一些参与其中的人。但是，提高世界秩序能够维持的概率并不需要才华出众的政治家——毕竟如此杰

出的人才也是略不世出。所以我们必须想到，一些资质中等或技能低拙的人有可能会担负某些重要岗位的职责。就秩序而言，强健与韧性比外交中的机巧更为重要。实际上，20世纪初世界秩序崩塌的一个解释就是：由才华卓绝的俾斯麦一手打造的强大的普鲁士帝国传承到缺乏处理与邻国关系智慧的人手中后，没落是其不可避免的宿命。[注]

总之，外交家能够起作用，也确实起到了作用。但是当一些国家的基础实力变强，而且愿意运用这样的力量，同时另一些国家衰弱到一定程度，并且可能不愿意将其实力投入使用，其外交的影响力就会受到限制。技术革新及其吸收进程的不均衡也有影响。其他影响因素包括人口、领导能力、文化、政策以及财富。林林总总的因素综合到一起，造成了20世纪上半叶史无前例的混乱，而下半叶则以秩序井然为特点，虽然其成因完全不同于以往，而且也非意料之中。

“史无前例的混乱”是指20世纪发生了两次世界大战。很显然，这两次世界大战不论从哪个角度和方式来衡量，都重创无数。但是两次世界大战的情形又有根本性不同，为后人提供了截然不同的教训。导致“一战”混乱的原因更多由偶然事件引发，人为因素较少。关于“一战”的起因，有一大堆研究书籍，一些人将大部分责任归到德意志帝国，一些人归因于影响了他们生活的军事行动，另一些人又提出了其他原因。[注]虽然他们不能就战争为什么发生达成共识，但都认同这是一场本可避免的战争。确实，及时制止、外交、沟通机制等全部缺失，而在百年过后的现在回看这段令人沮丧的历史时，对所有问题的无视才是真正的原因。虽然现在回顾有后见之明的优势，却依然难以理解战争为什么爆发了、各方参战的目的。当然，“一战”还是给当今的我们留下了一些重要的经验教训。

首先，秩序并不能够自我生成或自我维持，即使各方都明显能够从中受益。历史上出现过很多这样的实例：一些个体与国家的行为有违于其自身利益。第一次世界大战并不符合任何一方的利益，但还是爆发

了，所有相关方的损失远高于所得。这显示出权力均衡的局限性：即使达到大体平衡（战争发生的规模与其代价匹配），仅凭武力均衡还不足以维持和平。

其次，即使经济上相互依存也存在局限性。国际贸易覆盖广泛，且不断增长。当时有一个思想学派逐渐形成，提出欧洲永远不会发生大规模战争，因为没有任何经济意义，所以没有人会发动战争。这一观念之所以能够成立，是因为当时有太多的人和公司通过贸易和投资活动获得高额利润，很多国家都从中受益。但是战争还是爆发了。[注]

这说明，无论是权力均衡还是经济互利，都不能保证避免冲突和混乱。在此我再补充另外一点，与“一战”爆发的事实及其作战方式有关。历史表明，经历几个世纪形成的一个思想成果影响有限，其主题有关参战和发动战争的道德或法律基础，即众所周知的战争法或战争规则。

这一思想成果根植于基督教神学，但被很多当时的决策者忽略了。现有规范规定了一场正义战争必须达到几个标准：为一个崇高的事业而战；胜利的可能性高；由合法当局发起；仅作为最后的手段；使用的武力规模不超过必需且符合比例；使用武力的方式尊重非参战人员的福祉和权利。[注]在这几个标准中，第一次世界大战一个都没有达标。另一个被广为忽视的因素是，法律传统一直强调只有自卫性战争才是合法战争，这使得被民族主义情绪激发、基于错误军事预测的狭隘的政治议程目标大行其道。一个明显的事实是：秩序概念与秩序现实之间存在着根本性差异，这种差异在过去和现在一直存在。当时的国际社会覆盖面不够广，根基不深，缺乏机制来督促制定的规范是否能得到尊重并得以实施。

第二次世界大战的起因不同于第一次世界大战，其带来的教训也自然而然地迥异于“一战”。在20世纪30年代，德国和日本有很多相似之处：所追寻的目标不能在现有国际秩序中实现；国内已摆脱执政党的约

束和制衡，但仍受政治体系的限制；大量资金投入到武器装备，准备发动战争；挑战既有平衡。因此，“一战”在很大程度上是一场偶然性战争，可以避免，而“二战”完全不是偶然的，也无法避免。

当然，对于“二战”的成因还有其他解释，这并不新奇。对于所有战争都有三个环节的辩论：第一，关于是否交战、回顾战争起因的争论；第二，关于战争本身以及战场上所发生的事情的争辩；第三，关于战争经验教训的争议，往往聚焦战后行动所体现出的智慧。

“二战”也不例外。上文提到，有人认为德国和日本对打破其认为不合理的秩序负有主要责任，这是大多数人的观点，但也有其他不同意见。知名经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）作为英国代表团的成员参加了标志着“一战”正式结束的巴黎和会，几年之后他对《凡尔赛条约》和没能将德国纳入条约体系的影响提出了很有名的评论。[注]在他以及和他持相同观点的人看来，“二战”的种子早在“一战”后的惩罚性和平协议中已经埋下。对此虽然有很多不同意见，但是“一战”后，德国确实被强制支付高额赔款，被迫放弃领土，并接受对其军事方面的严格限制，这些事实在德国人心中产生了一种怨恨，进而滋生了民族主义。

另一种观点认为，欧洲和美国的行动（或缺乏行动）也是“二战”爆发的原因。这指出了美国的不负责任（没有更好的词语来描述），最有代表性的是对国际联盟（League of Nations）抱有不现实的期望，而后因为美国白宫与参议院之间的矛盾、美国不愿加入和支持国际联盟，使得事态进一步恶化。美国退回到孤立主义，然后又期望一个基于合法性理念的秩序。这更多是一种期望，而不是分担责任、贡献力量。由此，我想到1928年多个国家签署的《凯洛格—白里安公约》（Kellogg-Briand Pact），承诺避免通过战争手段来解决争端。[注]显然，当时这一协议并没有权力均衡的背景来支撑。相反，西方民主国家武力装备不足，绥靖外交政策失败。事实上，西方主要民主国家在“一战”中元气大

伤，还没真正恢复过来；美国虽然损失较少，但因为大萧条而自顾不暇。而且“一战”的教训表明，贸易和互利的经济纽带并不足以阻止政府采取会危及合作关系的侵略行动。

于是，在同一世纪内，第二次爆发了世界大战，这也是20世纪爆发的第二次大战，覆盖范围以及在军事、经济和人员伤亡等各方面的代价都达到惊人的地步。与“一战”不同的是，这次世界大战以更加明确的方式终结。

“二战”的结局非常明确：德国和日本无条件地战败投降。更有意味的是战后战胜方对待战败方的方式有根本性不同。如果说“一战”之后是惩罚性和平，“二战”之后则是转变型和平。两个战败国被不同势力占有：德国被美国、苏联、英国和法国控制，日本被美国支配。这些控制势力按照自己国家的模式重塑德国和日本，从而使日本完全转变为民主国家，除了被苏联控制的部分（即民主德国）德国也实现了民主制。近3/4个世纪之后，德国和日本成为继民族国家建设之后成功实现国家政体转变的典范。

可以说，这种对待战败国的方式是充分考虑和评估“一战”后教训的成果。“一战”后德国受到严厉的对待，屈辱和经济困难激发出激进的民粹主义和民族主义氛围，为阿道夫·希特勒及其支持者创造了环境，打开了政治大门。平心而论，这种想法不无道理。德国和日本都曾有国内独裁主义趋势和对外征战倾向，为了防止这样的问题再次出现［也许可以称为“国家病症复发”（national recidivism）］，人们认为需要通过重大的政治约束和均衡来转变它们，让它们变成真正完善的民主社会，只有做到这一步——通过民主内部秩序建立之后，外部的稳定才可能得到保障。其结果不免偏离了《威斯特伐利亚和约》中提出的秩序理念，因为战胜国不再仅局限于简单地确保两个战败国都不会被允许拥有武力去侵害其他国家，而是都同意一种实现秩序的方法，即认同一个国家边界之内所发生的事情对其国民和其他国家都有影响。战胜国认为，鉴

于“一战”之后又爆发“二战”，它们需要采取行动确保不会发生第三次世界大战，按照它们的集体意念重塑德国和日本这两个“二战”中与它们敌对的国家。

但是，过犹不及，我们不应就这两个案例大做文章。德国和日本战败后的一切情形都不同于很多当代推广民主的呼吁。当时更多是出于现实主义的考虑，而不是理想主义。事实上，“二战”之后对德国和日本处理方式不同的主要原因是已经感受到一个新时代（冷战时代）即将出现的紧迫感。美国以及西方国家需要一个强大、非共产主义的德国和日本，以抵制苏联势力在欧洲和亚洲的扩张与影响。

不论当时各种动机如何交错制衡，这样的尝试很成功。这可能是因为德国社会和日本社会都尊重权威，公民教育程度高，政治与宗教之间界限分明，而且体验到公民社会和现代经济所带来的广泛就业的优势。这两个国家在过去3/4个世纪里的发展非常惊人，成功演变成稳定、全面完善的民主社会，私营经济强劲，并且都成为美国同盟体系、联合国和全球经济的核心支柱。德国在联邦德国时期是创建欧洲共同体（European Community，以下简称欧共体）的主推国之一，欧共体后来演变发展为欧盟（European Union）。

---

1. Henry A.Kissinger,World Order(New York:Penguin,2014).
2. Hedley Bull,The Anarchical Society:A Study of Order in World Politics(New York:Colombia University Press,1977).
3. Henry A.Kissinger,A World Restored:Metternich,Castlereagh and the Problems of Peace1812-1822(Great Britain:Weidenfeld&Nicholson,1957;New York:Universal Library,1964).Citations refer to the Universal Library edition.
4. Kissinger,A World Restored,1.
5. Kissinger,A World Restored,318.
6. Peter Wilson,The Thirty Years War:Europe’s Tragedy(Cambridge,MA:Harvard University Press,2011),753-754.
7. For background,see Kissinger,A World Restored,as well as Harold Nicolson,The Congress

of Vienna:A Study in Allied Unity:1812-1822(New York:Harcourt Brace Jovanovich,1946).

8. For background,see Rene Albrecht-Carrie,ed.,The Concert of Europe,1815-1914(New York:Harper Collins,1968)and A.J.P.Taylor,The Struggle for the Mastery of Europe,1848-1918(New York:Oxford University Press,1971).

9. Mark Mazower,Governing the World:The History of an Idea,1815to the Present(New York:Penguin,2013),5.

10. On Bismarck,see Jonathan Steinberg,Bismarck:A Life(New York:Oxford University Press,2011).Also see Henry A.Kissinger,“The White Revolutionary:Reflections on Bismarck,”Daedalus97,no.3(Summer1968):888-924,http://www.jstor.org/stable/20023844.

11. For a sampling of the enormous literature on the origins of World War I,see Christopher Clark,The Sleepwalkers:How Europe Went to War in1914(New York:Harper Collins,2012);Margaret MacMillan,The War that Ended Peace:The Road to1914(New York:Random House,2013);and Barbara Tuchman,The Guns of August(New York:Random House,1962).

12. For the conceptual background,see Robert O.Keohane and Joseph S.Nye,Power and Interdependence,2nd ed.(Glenview,IL:Scott,Foresman and Co,1989).As for the argument made in the late nineteenth century that commerce would help prevent war,see Richard Cobden,The Political Writings of Richard Cobden Volume1(New York:Cambridge University Press,2011).

13. See Michael Walzer,Just and Unjust Wars:A Moral Argument with Historical Illustrations,3rd ed.(New York:Basic Books,2000).

14. John Maynard Keynes,The Economic Consequences of the Peace(New York:Harcourt,Brace,and Howe,Inc.,1920).

15. “Treaty between the United States and other Powers providing for the renunciation of war as an instrument of national policy,”August27,1928,The Avalon Project:Yale University,http://avalon.law.yale.edu/20th century/kbpact.asp#art2.

# 第二章 冷战秩序

历史再次掀开了具有讽刺意味的一页：构成20世纪后半叶国际秩序的主要的力量来自一个非民主、非市场经济的国家，它曾经是美国的对手，致力于在全球竞争中打败美国，力图创建一个由社会主义或共产主义国家构成的世界，听从莫斯科的指挥。很显然，我说的是苏联。

冷战秩序的特性和基础值得一探。任何种类的秩序都难以确保。冷战之前的20世纪有两次大国之争，引发了可怕的大规模大国冲突。从俄国1917革命起，美俄关系一直不和睦。对于很多美国人来说，沙皇是个可憎的角色，而在他们看来列宁和托洛茨基的意识形态比沙皇有过之而无不及，于是美国在俄国内战期间通过支持反革命派“白军”进行小规模的干预。25年之后，美俄和许多其他国家结成反法西斯同盟，但是这种同盟关系往往又成为摩擦的根源，因为斯大林怀疑罗斯福和丘吉尔不愿意开辟抵抗纳粹德国的第二战场的主因是他们想保存实力，以期在战后竞争中削弱苏联。套用马克思主义的一个概念来描述则更为确切：美苏在“二战”期间的联盟关系表明，敌人的敌人未必是朋友。

事实上，没过多久，前敌人的敌人也变成了对手。关于冷战起因的探讨，自然是连篇累牍。一些反映出修正主义者的观点，将责任归于美国。[注]幸好持这一观点的人属于少数派。更多的人则认为责任应归于苏联，其进入德国和朝鲜的行径标志着它已经准备好发动一场针对美国在欧洲和亚洲利益的全球性挑战。即使有不同意见，一个公正的说法是，由于当时美苏这两个超级大国的利益和意识形态迥异，所以冷战在某种意义上无法避免。

这就造成了冷战的最大特点，就是冷，而且其展开的方式带有一定

程度的责任感，所以对于它的评价很奇特：虽无典型特点，却令人印象深刻。其结束的原因也值得研究，因为其中一些经验教训仍然切中当今情势。冷战从最初就存在双方的军事实力平衡。北大西洋公约组织（以下简称北约）和华沙条约组织（以下简称华约）两大军事联盟的对峙使得欧洲如果发生任何战争，对双方都意味着代价高昂、结果难料。在这两个联盟之外的地区（包括亚洲）也是如此。此外，美国实施了多个计划（例如马歇尔计划），以加强苏联背后支持的挑战目标国的军事、经济和政治实力。美国的结盟与援助计划遍布每个大洲的主要国家，而随着时间的推移，苏联做了同样的事情。在冷战的大多数时期，一届届美国政府对于援助对象的社会性质关注甚少，最重要的是外交政策导向以及目标政府是否坚定地反对共产主义。

这一平衡不仅基于作战序列（军事设备）和本地部队的集结，也基于一旦确定需要开战就直接行动的意愿（这是对北约成员的基本要求，正式写入《北大西洋公约》第五条，即进攻任何一个成员国意味着进攻所有成员国）。1948年春天迎来了第一个考验：苏联控制的民主德国从四面包围封锁了西柏林（“二战”结束后的安排中，柏林最初分为四个区，分别由美国、法国、英国和苏联监管，后来同属于联邦德国的三个区合并到一起）。北约的回应是对柏林实施空运，为这座城市和生活在其中的居民运送充足的食物、燃料和其他生活必需品，让他们能够维持生计。最终，苏联在1949年春放弃行动，解除了封锁。

之后又有几次考验。1950年6月，由苏联支持的朝鲜民主主义人民共和国（即朝鲜）部队越过“三八线”，入侵“南朝鲜”（即韩国），想通过武力统一朝鲜半岛。朝鲜的动机是民族主义和地方主义，而苏联的动机也许是想要在亚洲赢得冷战第一仗，并通过统一朝鲜半岛来平衡美国战略版图中可能崛起的日本。另一种可能是，苏联和朝鲜相信（时任美国国务卿的迪安·艾奇逊在1950年年初曾很不严谨地公开说“南朝鲜”已跌出了美国防御外线），它们的入侵不会受到美国的直接干涉。这一次，由美国领导的军事干涉阻击了苏联和朝鲜的谋划。美国的努力成功

地保全了韩国的独立，将“三八线”恢复为有效边界线，但是付出了巨大的人力和财力代价。㊟

美国付出巨大努力的第三个地方是东南亚，尤其是越南。法国在奠边府附近军事失利后，于1954年撤离这一法属殖民地。不久之后直至20世纪70年代中期，美国投入了大量的财力、武器和顾问。在所有这些投入都失败后，美国派出几十万军队到越南，支援当地政府应对越南北部的暴动以及苏联和外部北越正规军的轮番挑战。说到这些，我并不想辩论其对错成败，而是强调在那个由两个超级大国主宰的时代，有一个因素起到了帮助维持当时世界秩序的作用，这就是当看到地方均势格局受到威胁时，这两个国家都愿意采取行动来维持当地的势力均衡。

但是，这种采取军事行动的意愿只是支撑冷战秩序的一种力量，而且还不是最关键的。打造这一秩序的最主要力量是美苏双方都意识到，它们之间的任何直接冲突都可能升级为核战争，而核战争的潜在代价令任何可能的获益都不足一提，甚至“胜利者”这个词都会失去意义，因为没有任何一方能获胜。核武器就这样维持并延续了传统、常规的势力均衡。核武器在欧洲的作用非常明确，北约和华约针锋相对，都规定在受到威胁的情况下，可以率先采用核武器来补充常规武器的不足。对于其他地区，并没有直截了当地把使用核武器与可能发生的情形相关联，而是规定双方如果觉得当地利益和情势需要，可以采用核武器。

虽然表述不同，但是核武器的作用是一样的，它能抑制当时两个大国之间的竞争，因为领导人都清楚，不论相关利益有多大，核战争的代价都高得不成比例，得不偿失。这背后蕴藏的鬼才概念是：相互保证毁灭（mutually assured destruction，简称MAD）以及第二次打击能力，也就是说，在承受另一方第一次核打击后仍能够给予一定规模的反击，制止（假设还是理性行事）另一方不再先行行动。由于率先使用核武器能带来的优势很小甚至没有，就消除了双方使用它的动力，所以核威慑成为历史上维持秩序的一大创举。

我想澄清的是，这并非因为核武器本身具有这样的效果，而是因为美苏两国强大的武器装备以及更宽广的双边关系具有这样的影响。核武器和其他技术或武器一样，能够加强或削弱稳定和秩序，影响因素有核武器的数量、部署的地域和方式、防止越权使用的控制机制、透明度、相关政府的性质等。确实，在其他情势下，核武器并没有起到任何稳定的作用，反而大大增加了混乱的可能。

在美苏这种情形下，外交中一个分支专业——军备控制开始发挥作用。美苏在几十年间相互协商，签署了一系列协议，最终加强遏制、维持稳定。《战略武器限制谈判》（Strategic Arms Limitations Talks）和《削减战略武器条约》（Strategic Arms Reduction Treaty）限制双方能够部署武器的数量，并对双方能够拥有多少轰炸机、潜艇、导弹、核弹头等细节进行了规定。这大大增强了彼此的信心，相信对方不会率先动武，而且在毁灭性后果之下对方也无力反击。军备控制还提高了预测的准确程度，这样当一方研制和部署其他武器时，不会引起另一方错误的、认为可能发生“最坏情况的”猜测，避免导致决策失误。[注]

然而，遏制得以加强并不仅仅由于设置了进攻上限，也得益于更加严格的防御限制。1972年签署的《反弹道导弹条约》（Anti-Ballistic Missile Treaty），在后来整个冷战期间持续有效。[注]这一协议规定，美苏两国放弃部署一些为了原则上（由于当时以及随后几十年的技术水平，更多是实际上）防御对方、能到达打击目标的导弹系统（无论是从陆地上发射还是从潜艇上发射）。这是“相互保证毁灭”的巅峰成果。有趣的是，这一近乎绝对的防御禁令并不适用于防御携带核武器的轰炸机或潜艇（也许是因为它们在常规非核战争中的角色，所以几乎不可能携带核武器）。不管怎样，对导弹防御的限制成为核威慑的基石。

打造冷战秩序的另一个因素进一步加强了稳定，这便是协议的监督机制（包括单边机制和协商机制），它提升了尊重协议条款的信心。透明度是其中的关键点，这得益于卫星技术的大幅提高。其他专项协议进

一步增强了信心：两个军事大国共同制定规则，将在海上或空中发生意外事件的可能性降到最低，并避免冲突升级。此外，还引进了专线机制（即美苏热线），双方领导人在危机发生时能够直接联系沟通。

美苏双方的外交关系并不仅局限于军备限制，使领馆也保持正常的外交往来，大使和来访部长都能够直接联系对方政府的最高层。还有一些贸易、文化、旅游往来，而最重要的是两国最高领导人定期举行会晤。总之，美国和苏联是大国对手，但是其在对抗中互为约束，并且两国关系中有很多常态化方面。

这种常态之所以有存在的可能，部分原因是双方在接近对方时，都表现出一定程度的克制。在冷战最初几年以及苏联进行第一次核试验后，美国有一些担心苏联会“退回”到共产主义的讨论。“退回”（rollback）这个词是20世纪50年代的用语，在很多方面相当于今天的“政权更替”。这一讨论很明智地被打住了，因为它既无实际意义（美国无法扭转），也鲁莽轻率：苏联的领导集体一旦受到威胁，很可能在很多地区、以多种方式发起武装行动。

而也许更重要的是，美国对苏联各加盟共和国采取的行动非常审慎（谈论的时候却不够谨慎）。的确，虽然没有一届美国政府正式接受过所谓的勃列日涅夫主义（以首先提出这一理念的苏联和苏共领导人列昂尼德·勃列日涅夫的名字命名），这是苏联主张它拥有使用武力维持其在东欧卫星国地位的“权利”的依据。同时，1956年发生了匈牙利事件，反对由苏联支持的匈牙利政府，捷克斯洛伐克、波兰在1968年和1970年也发生了类似的事件。美国没有以任何实质性的方式进行干预，没有帮助那些想从苏联支持的政府统治下解放出来的人。当然，这种谨慎也是因为担心采取干预可能导致与苏联军队的直接冲突，因为当时的推测是，苏联为了保护其切身利益，已经部署了部队。

这并不是说美国或苏联忽略了对方国内正在发生的事情。吉米·卡特和罗纳德·里根两位总统（以及之前的国会）领导下的美国对苏联国

内的诸多事宜提出了质疑，包括人权问题，迫使苏联释放高级政治异见者，允许在俄罗斯境内的大多数犹太人移居国外；苏联也经常性地指出美国的不足。但这些努力都是有分寸的，优先考虑的始终是维持核能级或关键区域纷争时的秩序。双方根本上都接受和尊重有关秩序的传统理念，即政府享有在其法律允许范围内管理其社会的主权权利。乔治·凯南（George Kennan）的遏制政策指出，美国将会直接或间接地找到方法抵制苏联在世界范围内扩张势力。他坚持认为随着时间的推移，苏联在试图扩大其影响过程中遭遇足够多的挫败后，可能会成熟起来或者会消失。但是，这只是一个遥远的希望，而不是政策重点。

冷战40年间的稳定得益于对当时国际关系的结构设计，即两极格局。一个以两个大国为中心的世界比多中心的世界管理难度更小，具有真正影响的独立行为体和决策者更少。这并不是说英国、法国等国家唯美国马首是瞻，事实上大多数时候它们很独立。尽管如此，冷战时代的世界依然在很大程度上是稳定的"双寡头"模式，所有变化都在由两个超级大国主宰的国际体系结构中发生。我希望这一点引起充分的注意，因为当今世界已与过去不同，在权力的分布上既不固定也不集中。

地缘政治限制是冷战秩序的另一个特点。几十年里，华盛顿和莫斯科之间关于哪些行为可以被允许、哪些不可接受的非正式规则的探讨不断。规则之一要求对彼此的"后院"充分地尊重。很显然，"势力范围"是很有争议的一个词，因为这种范围可能成为一种秩序，或者某种程度上形成新秩序。两个超级大国对于地理位置毗邻对方的国家的事务大多采取克制的行动。例如，前文说到，1956年匈牙利人民起来反抗苏联支持的国内政府时，美国并没有武力介入；12年后捷克斯洛伐克发生类似事情时，美国也保持了同样的做法。

苏联方面一直努力在西半球培植共产主义政权，并在古巴和尼加拉瓜取得了成功，苏联拥有资助个人和运动的优势，支持他们反对那些不爱护人民、不得人心的独裁政府。但是，苏联的帮助也仅是如此——只

是帮助，常见形式包括提供情报、军事协助、资金支持。在拉丁美洲，苏联基本上没有直接的军事干预，因为美国早已通过门罗主义宣称，美国随时准备采取行动，保护这一美国“后院”的重要利益和切身利益。

如果核武器没被成功研制出来，很合理的一个推测是冷战不会是“冷”的，可能以很不同的方式演进，因为所有谋略的基础都会大为不同，不少对抗可能已经触发地方武装对峙，甚至扩散到更大的规模、更广的地域。

我并不是说冷战时代没有出现过千钧一发的危急关头，最危险的一幕也许发生在1962年10月。当时美国发现有迹象表明，苏联派往古巴的人员正在给导弹装备核弹头，而导弹可以在短短几分钟内到达美国。这一举动不符合对另一方近邻必须克制的原则，也是挑战核威慑的行为，尽管这一问题实际上被夸大了。美国方面很坚定地要求拆除所有核弹头，但是在从施压方式（选择海军的“隔离”或禁运禁售，避开“攻击”一词），以及美国悄悄同意从土耳其撤出能够到达苏联的中程导弹的行动中可以看出，美国更加灵活了。肯尼迪政府还公开承诺不会入侵古巴，使苏联退让时保留了面子。

冷战秩序还因为双方对如何开展地缘政治竞争的理解而得到约束和维持。这些理解是一种默契，而不是明确的条约。有一次，双方试图将这种理解正式化，结果反而极具讽刺意味。1972年，双方政府在《美苏关系基本原则》（Basic Principles of Relations Between the USA and the USSR）中正式申明，它们“高度重视并阻止任何可能引发双方关系恶化的情形进一步发展”，“以损害另一方为代价获得自己单方面优势的行为都不符合双方确定的目标”，可是，这样的书面承诺并没有明显的影响。[注]呼吁结束追求单方面优势类似于呼吁结束地缘政治竞争，是《凯洛格—白里安公约》的翻版，只是表达了一种崇高的理想（或者是一些人更偏爱的“玩世不恭”），而不是认真严肃的政策。

但是，华盛顿和莫斯科都认识到，当关系到自己阵营的成员时，另一方对改变现状的忍耐是有限度的。苏联在封锁柏林的尝试中学到了这一课，然后在十几年后的古巴危机中再次吸取到教训；美国在朝鲜战争中也被结结实实地“上了一课”。收复汉城（今首尔）之后，美国不满足于恢复到战前状态，决定向北推进以期通过武力统一朝鲜半岛，让韩国政府掌权。这超出了苏联和中国的忍耐底线，中国派出几十万“志愿军”对抗由美国领导的联合国部队，使他们退回“三八线”。结果，美国死亡人数又增加了两万，多用了两年时间才结束这场战争，而结局还是维持了朝鲜半岛原来的边界线。在1973年10月以色列与叙利亚、埃及的中东战争中，美国和苏联各自支持其盟国，双方就停战达成了协议：既不让以色列获得全面胜利，也要保全被围困的埃及军队。

在制定为了维持秩序、美苏双方均可接受的条款方面，表现最出色的是欧洲，这里也是冷战时代很多事件的原发地和中心舞台。前文提到过军事力量平衡，这一平衡通过一系列的军备控制谈判得到加强，成功地限制了一些战区的核部队，并且在冷战结束时，通过正式协定同样制约了常规（非核武器）部队。

两大阵营对管控欧洲的政治秩序也达成一种相互理解。1975年，在赫尔辛基召开的欧洲安全与合作会议上出台了《最后议定书》，这是一个著名且不同寻常的文件。注在某种程度上，这一多边协议符合威斯特伐利亚模式中对秩序概念的传统解读，提出了国家主权，不允许胁迫或使用武力，不可侵犯边界，尊重欧洲所有国家的领土完整，承诺和平解决争端，并接受不干涉他国内部事务的原则。仅有的一个例外是，所有政府都承诺在其边界内尊重人权和基本自由。

虽然有这一例外，《最后议定书》当时还是遭到美国政治家们的强烈批评。因为很多人认为这等于锁定了苏联对东欧的控制，承认其合法性，而且认为政府提倡尊重人权的说法完全是讽刺性的，因为当时华约的每个成员都忽视了这一条。这种批评意见最终被证明很短视：《最后

议定书》不仅有助于保持欧洲的和平，也为苏联阵营内改革力量的发展壮大赢得了时间和空间。

虽然这一管理竞争的方法与和平本身不是一回事，但它确实维持了核武器时代保持稳定的关键要素。这40年被称为冷战时代的这一事实本身也说明了很多。前文我提到过每场战争都有三个环节的争论，冷战也不例外。关于它为什么开始、什么时候结束以及如何结束的问题，一直有争论。值得注意的是，冷战以很有序的方式结束了，它在低声的怨艾中逝去，没有任何大的动静。但这绝对不是必然结果。

这一现象之下有深层次的原因。苏联的经济体制在根本上存在结构性缺陷。史学家保罗·肯尼迪（Paul Kennedy）在1987年出版了一部很有影响的关于历史上大国兴衰的著作。书中指出，影响大国兴衰的一个主要原因是沉重的负担往往会破坏繁荣，进而影响到国内的稳定。[注]苏联在海外的角色和活动所带来的负担确实是其衰弱的主因，它不得不支撑庞大的军事预算，分布过广的联盟需要它经常性的经济援助，维持东欧的成本很大，而且包括1979年干预阿富汗在内的各种冒险行动重创了其经济和人力资源。苏联几十年间的经济发展本已因政治力量而非市场力量主导的体制而困难重重、效率低下，再加上这些额外的巨大成本，无疑是雪上加霜。

政治决策和外交政策也是重要因素。这里讨论的大多数历史源自戈尔巴乔夫的决策。戈尔巴乔夫从1985年起担任苏联领导人，他明确指出，苏联只有改变其国内的基本思路与方法，才可能在世界舞台上幸存下去并具有竞争力。但是他采取的途径是在调整经济结构之前就发动政治改革，结果局势失控，苏联街头发生了事变。1991年夏天，一些人包围了克里姆林宫，要驱逐戈尔巴乔夫，恢复中央集权制度。因为缺少人手、计划泄露这些常见原因，这次行动以失败告终，但是确实达到了多重效果：戈尔巴乔夫仅剩的公共形象被损毁殆尽，加速了苏联的解体，提高了俄罗斯第一任总统鲍里斯·叶利钦的地位。戈尔巴乔夫和叶利钦

的共同功绩是：他们审时度势，没有发起大规模的国内镇压或在外交政策领域孤注一掷，以图改变其个人命运和历史进程。

同时，美国在冷战期间的历任总统、美国以及其盟国在40年间的持续努力也功不可没。策划遏制政策的乔治·凯南证明了他的先见之明。他早提出，苏联的体制也许不能长期支撑覆盖过广的扩张。1989年11月柏林墙倒塌时，时任美国总统的乔治·赫伯特·沃克·布什对冷战终场的处理特别值得称赞。他因为当时没有充分利用这一系列事件而饱受批评，但是他很注意不去羞辱他的对手，不冒险火上浇油，因为那样可能逼迫对方采取非常行动，或者正中一些想夺取权力的人的下怀。冷战以和平的方式结束，苏联解体，德国统一并加入北约，这些事实都是非凡的成绩，并不是必然的结果。很多历史往往是由造成划时代大事件的小摩擦触发的，而在冷战结束的过程中成功避免了这样的小摩擦。这再次展示了个人、治国之道、外交素质的重要性(注)。

回顾这持续40年的冷战时代后，不难得出这样的结论：冷战事实上构成了一种引人瞩目的秩序，其中有权力平衡（还有前文论述的核武器制衡），有对合法性的共同理解（即使理解有限），有维持权力平衡和处理特别情势的外交途径，成功地协调了在目标和可接受范围不同时相互冲突的理念。最终，20世纪的冷战从根本上不同于两次世界大战。

---

1. There is,as you would expect,a voluminous literature on the origins of(and responsibility for)the Cold War.Three books I would suggest are John Lewis Gaddis,The United States and the Origins of the Cold War1941-1947(New York:Columbia University Press,1972);Daniel Yergin,Shattered Peace:The Origins of the Cold War,rev.ed.(New York:Penguin,1990);and Martin McCauley,Origins of the Cold War1941-1949,rev.3rd ed.(New York:Routledge,2013).

2. There are fewer books on the Korean War than is warranted;not for nothing is it often referred to as“the forgotten war.”One history I would suggest is that of David Halberstam,The Coldest Winter:America and the Korean War(New York:Hyperion,2007).Also worth reading on the impact of the Korean War on the subsequent conduct of the Cold War is John Lewis Gaddis,“Was the Truman Doctrine a Real Turning Point?”Foreign Affairs52,no.1(January1974),https://www.foreignaffairs.com/articles/russianfederation/1974-01-

01/reconsiderations-cold-war-was-trumandoctrine-real-turning.

3. Albert Carnesale and Richard N.Haass,eds.,Superpower Arms Control:Setting the Record Straight(Cambridge,MA:Ballinger Publishing Company,1987).

4. “Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems,”May26,1972,U.S.Department of State,http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html.

5. “Text of the‘Basic Principles of Relations between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics’,”May29,1972,The American Presidency Project,http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3438.Also see Henry A.Kissinger,White House Years(Boston:Little,Brown and Company,1979).

6. “Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act,”August1,1975,OSCE,http://www.osce.org/mc/39501?download=true.

7. Paul Kennedy,The Rise and Fall of the Great Powers(New York:Random House,1987).

8. See:Jon Meacham,Destiny and Power:The American Odyssey of George Herbert Walker Bush,(New York:Random House,2015);George H.W.Bush and Brent Scowcroft,A World Transformed(New York:Knopf,1998);James A.Baker III with Thomas M.DeFrank,The Politics of Diplomacy:Revolution,War&Peace,1989-1992(New York:Putnam,1995).

# 第三章 “二战”后秩序

事实上，冷战时代控制得当的竞争并非“二战”结束后秩序的唯一形式，还有一种秩序与冷战秩序齐头并进，可以称为“‘二战’后秩序”，两者共同运行，形成当时的世界秩序。这第二种秩序（有时被称为“自由民主秩序”，实际上自由民主成分或多或少）包括经济、政治、外交和战略等多个维度，并且可分为全球性秩序和区域性秩序。[注]值得关注的是，尽管随着冷战结束和苏联解体，冷战秩序大多已经消失，但是“二战”后秩序继续影响着时局，有时有贡献，有时也无济于事。

在经济维度上，“二战”后秩序的目标是促进世界贸易、社会发展和货币良好运行（或者更准确地说，保持一个非共产主义的世界）。贸易被视为经济增长的发动机，也是建立国家之间纽带的方法，能够让大家得益于维持和平的努力。发展是道德、政治和战略的需要，通过发展，全世界几十亿人能够过上富足、美满的生活。否则，很多国家以及正在独立的殖民地就永远不知道稳定的意义。同时，需要有一个机制来确保贸易、投资和旅游能够正常进行，这就需要一个体系来管理几十个国家的货币，管理的方式必须能够刺激增长，促进各种互动。

这样，布雷顿森林体系应运而生。1944年，全世界多个国家的财政部部长云集美国新罕布什尔州的布雷顿森林，出台了布雷顿森林体系以及其他一些全球性制度。它的目标之一是促进饱受战火之苦的国家尽快复苏和帮助贫穷国家发展。这成为国际复兴开发银行（通常称为“世界银行”）的主旨。另一个目标是建立运行良好的货币制度，这既反映主权国家控制其自身命运的愿望，也能够促使它们的贸易往来和相互投资。由于美国经济的总体规模和实力，美元成为有效的世界货币，各国货币与美元挂钩，美元与黄金挂钩。原则上，任何一个国家都可以用多

余的美元交换黄金。此外，成立了国际货币基金组织，用来提供短期的基金支持，为陷入净赤字的政府提供贷款，满足其短期内的支出需求，达到财政收支平衡。(注)

布雷顿森林会议上没有正式提出其他一些贸易方面的问题，而是由各部长之间专门讨论，意在创建一个国际贸易组织，但是国家（以及政治体系）之间的差异使得这一意向付诸东流。后来几十年间的一系列重大会议制定出全球贸易的规则和许多降低关税壁垒的重要条约，这些都成为关税及贸易总协定的要则。经过近50年的努力，能够裁定争端和提供全球协商论坛的常设机构世界贸易组织（World Trade Organization，简称WTO）终于诞生了。

“二战”后秩序的第二个维度是外交层面的，核心是联合国。其创建的设想是通过一个全球性机构提供能够阻止或者阻止失败后能够解决国际争端的常设机构。《联合国宪章》要求，在威胁到国际和平与安全的争端中，涉事国应该“通过谈判、调查、调停、和解、仲裁、司法解决、区域机构或协议，或自行选择的其他和平方法求得解决”。这也是一支维护和平的力量，因为《联合国宪章》第七章规定，联合国成员国可采取封锁、海陆空等各种必需行动来“维持或恢复国际和平”。显然，《联合国宪章》的侧重点在于阻止使用武力方式解决国家之间的分歧。(注)

联合国安全理事会（简称安理会）负责落实所有这些规定。安理会由15个理事国组成，其中5个是常任理事国（美国、苏联、中国、英国和法国），10个（原为6个）为非常任理事国，任期两年。只有5个常任理事国拥有否决权（联合国创建时这5个国家被认为是“二战”结束后世界秩序的主导力量）。中国这一席位在1971年从“中华民国”转至中华人民共和国，苏联一席于1991年由俄罗斯承袭。安理会“负有维护国际和平与安全的首要责任”。总体来说，安理会是协调国际关系和维护后“二战”时代国家之间关系的“总指挥”。

联合国反映出当时对秩序的认识，并加强了这一认识。例如，《联合国宪章》第五十一条明确声明："本宪章不禁止任何成员在遭受武力攻击时行使单独或集体自卫的权利……"这里暗含着在宪章其他章节明确表达出来的一点，即只有主权国家才能成为联合国的成员（第二章第四条），而且所有这些国家都享有"平等主权"，即地位平等（第一章第二条）。联合国大会非常明晰地表达出这一原则，在"一国一票"的前提下，美国、中国并不比那些实力较弱或人口最少的国家拥有更多的优势。《联合国宪章》在第一章第二条第七款明确指出，不授权联合国干涉在本质上属于一个国家国内管辖范围的事件。所有这些叠加到一起正是"威斯特伐利亚秩序"，其中主权实体即国家的权利得到确认和保护。(注)

"二战"后秩序的第三根支柱是战略维度，其目标是不让战后世界格局对和平构成威胁，易于管理，而且在管理机制失败时不会带来毁灭性后果。联合国在很大程度上受限于大国关系，而且美苏在安理会都拥有永久否决权（另外还有英国、法国和中国）。这种机制使得联合国不会被一方用作对抗另一方的工具，而是如其设想所愿，一个大国有不同意见时，能够寻求联合国这样的平台开展对话。此外，各国原则上（即使不是实际上）都达成共识，除了自卫之外，其他所有情况下都应避免采用武力。

《核不扩散条约》（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons，简称NPT）(注)是这方面的成果。条约设想的前提是（1968年签署时有5个国家拥有核武器），如果有更多国家拥有核武器，世界会更危险，也可能因为各种各样的原因而陷入混乱。危险可能来自多个国家之间难以建立威慑关系。此外的另一个风险是，如果核武器被多个国家掌握，可能会导致这些武器或核燃料落入别有用心的人手里，这些武器既然存在，就不能排除有人会使用它们的可能。

《核不扩散条约》由一系列条约组成，要求被允许拥有核武器的5

个国家（美国、苏联、中国、英国、法国，它们其实都不受新规限制）不得将核武器转让给其他没有核武器的国家，也不得协助、鼓励或诱导它们购买，并设定了原则：这5个国家应避免进行核武器竞赛，逐渐消除所拥有的核武器。条约还要求没有核武器的国家不得购买相关装置或获得协助，也不得自行生产核武器。条约允许为了和平用途，可开发利用核能。此外，条约要求没有核武器的国家接受查看它们是否遵守条约的“防范措施”（实质上是检查）。

相关工作在其他领域同时进行。《禁止生物武器公约》（Biological Weapons Convention）于1972年签署并在三年后生效，规定所有签约方（所有签约方都是国家）购买、研制或转让任何种类的生物武器均为非法违例行为。(注)在1975年公约生效时拥有生物武器的国家负责摧毁这些武器。《禁止化学武器公约》（Chemical Weapons Convention）于1997年生效，禁止生产和使用化学武器。(注)

世界各地都组成了区域性组织，但是最富有成效和进展的区域显然是欧洲。最初的动因是，德国和法国之间如果再发生战争，后果不堪设想，所以要缔结德国和法国之间的紧密联系（当时的法国外交部部长罗贝尔·舒曼提出这一构想）。加强这一政治计划的其他目标包括重塑联邦德国的经济、社会和政治体制，防止其变为另一个独裁政权，对德国人民及其邻国构成威胁。这一政治计划的第一个成果是《欧洲煤钢共同体》（European Coal and Steel Community），成员国包括法国、联邦德国、意大利以及比荷卢经济联盟的比利时、荷兰和卢森堡。这一共同体在其后的几十年间演变为欧共体以及现在的欧盟。在演变过程中，成员国不断增加，其内外政策所影响的范围和深度也不断扩大和加深。

另一件大事是殖民时代的终结。“二战”结束时，包括中东、非洲和亚洲在内的许多地方都被欧洲国家统治。去殖民化的基础是人民有权利建立自己独立的民族国家，这就是民族自决的理念。被殖民统治的民族几乎都寻求独立。有趣的是，苏联和美国也都支持民族独立：苏联认为

这是良机，殖民地独立后可能转投共产主义；美国则担心如果这些殖民地不独立，会向苏联寻求支持，对抗西方的殖民国家。随着时间的推移，大多数欧洲殖民国家自身也疲于投入成本来维持一个遥远国度的规则和秩序，而那里的人民还想独立。

当时，去殖民化被认为是实现秩序的前提，否则，人们担心这些殖民地的冲突会不断发展。这种担忧可以理解，然而历史却出现了悲剧性反讽：结束殖民时代并没有强化秩序，在很多情况下反而引发了大规模的混乱。当英国在1947年放弃其在南亚的属地时，触发了一场激烈的战争，导致这一次大陆分成印度和巴基斯坦两个国家。一年后，英国撤出巴勒斯坦时，也发生了同样的分裂，以色列建国并立即遭到周边阿拉伯国家的入侵。法国厌倦了维持印度支那的秩序，1954年承认失败后退出，造成了当地国家的分裂并陷入20年战火的后果。法国于1956年退出突尼斯和摩洛哥，1962年在经历血腥内战之后被驱逐出阿尔及利亚。

去殖民化过程的转折点也许是1956年埃及民族主义领袖迦玛尔·阿卜杜尔·纳赛尔（Gamal Abdel Nasser）夺取了苏伊士运河。英国、法国和以色列联合入侵埃及，却进一步巩固了纳赛尔的地位，也激怒了当时的美国政府，因为美国希望将全世界的焦点都集中到同时发生的苏联对匈牙利人民的残酷镇压。英国政府在衰落，担当帝国角色的企图和能力也在萎缩。其他位于中东、非洲和亚洲的属地大多脱离了英国，在随后的10年间纷纷建立了独立国家。到了20世纪六七十年代，比利时、葡萄牙等欧洲列强在非洲遭遇了同样的命运。中东的殖民时代宣告终结，取而代之的是地方民族主义与冷战竞赛的混合体，令人深感不安。注

“二战”后秩序的另一个维度是政治，但是含义有所不同。联合国大会于1948年颁布的《世界人权宣言》（The Universal Declaration of Human Rights）指出，全世界的每一个人都毫无例外地享有广泛的权利，包括法律面前人人平等；在各国境内自由迁徙和居住的权利；财产所有权；思想、良知和宗教自由的权利；主张和发表意见的自由；和平

集会和结社的自由以及其他更多的权利。诚然，这一宣言没有任何实施条款，而且讽刺的是，很多签署国从签署日起就一直忽略它。但是，该宣言依然是一项卓越的成就，因为它表述了这样的观点：国家并不是唯一拥有权利的主体。[注]

大约在同时，全球大多数政府赞成通过了《防止及惩治灭绝种族罪公约》（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide，简称《灭绝种族罪公约》），目标是确保类似犹太人大屠杀的事件永远不再发生，但是《灭绝种族罪公约》在防止机制方面并没有提供太多的方法。公约强调，要把任何实施执行种族灭绝的人绳之以法。从理论上说，惩罚的确定性会让个人和政府避免首先采取种族灭绝的做法。尽管如此，又过了50年之后，到1988年国际刑事法庭才正式成立，开始审判被指控犯有灭绝种族罪的人。[注]

“二战”后秩序的最后一个方面是法律维度。在某种意义上，上文所提到的秩序的每一个维度都有法律层面，但这里的法律维度是指明确的法律秩序，由促进商业、旅行、沟通以及其他个体、公司或国家之间日常互动形式的规则和流程组成。此外，还包括旨在促进外交的规范，涵括政府的义务，向外国大使馆、领事馆和外交官提供保护，以及承认政府，签订延续条约和其他形式国际协定的原则。

“二战”后秩序有什么特点呢？全球经济取得了非凡的成就，尽管这在一定程度上得益于人口增长。1950—1990年，世界经济增长了5倍。贸易量增长更快，从1950年约1250亿美元增长到40年后的7万亿美元。在发展方面，虽然全球人口在这些年里翻了一番，从25亿增加到50多亿，但生活在极端贫困中的绝对人数（约13亿）基本没有变化。[注]

需要注意的是，这一成就并非因为全球机制，我也不是在给这个机制打高分。很多成绩得益于国家经济政策。例如，世界银行对发展的影响并不大；贸易制度（关贸总协定）成功降低了关税和其他制造业的贸

易壁垒，这些都值得称道，但是在促进农业服务贸易、解决政府补贴方面却建树较少。

货币秩序有其自身缺陷。既有制度一方面不能应对美国造成的长期赤字问题，另一方面难以抗衡日本等出口导向型国家所持有的长期盈余（形成巨大的美元存储）。这一现实甚至迫使尼克松政府在1971年将美元与黄金脱钩，结束相互的可兑换性，因为美国不可能任由其他国家大量持有美元。在美元作为事实上的全球货币和美国国家货币之间存在着冲突。当美国因为国内原因（即加速或加快国内经济增长）而出台新政策时，总会对其他国家产生影响。而国际货币基金组织本身并没有权力、应对机制或资源来对其成员国施加约束。

《世界人权宣言》反映并促进了对人权问题越来越多的关注。在许多方面，它是其他努力和措施的先导，保护个人免受政府行动的伤害，并约束政府和代表政府行动的个人。但是不难看出，在这些问题上还没有达成国际共识，也缺乏执行机制。《灭绝种族罪公约》大体也是如此，没有能够阻止柬埔寨发生的种族灭绝，那里的红色高棉在20世纪70年代末期屠杀了150万至200万的男人、妇女和儿童，直到30年后才审判了那些责任人。

虽然大多数支持联合国的国家对其抱有很大的期望，但是联合国没能实现那些从一开始就不切实际的希望。美苏在许多问题上存在不小的分歧，联合国无法提供管理冷战的机制。安理会和其他机构一样，成为冷战时代的竞技场，两个超级大国竞相选择用它作为自己赢得世界舆论的舞台。然而，联合国依然功不可没、不可或缺，因为它确实提供了一种方式，也提供了一个幕后场所，外交家们能够远离相机闪光灯，坐下来商谈有关事项。

所有这一切都在结束冷战的努力中开始改变。安理会在协调国际社会回应萨达姆入侵科威特时，发挥了很重要的作用。但是这一成绩所凸显的不仅是冷战逐渐式微，也是仅有的可以达成共识的少数问题之一

——联合国成员国领土完整和主权地位不容侵犯，这是世界秩序传统理念与方法的基石。尽管人们对此已有共同理解，但是安理会只是反映出这一共识，并没有促成这一共识。

联合国也没有大力推进“二战”后秩序。去殖民化的过程乱作一团，往往取决于殖民地的国内政治情势或剧烈争斗的结果，或两者兼有。在其他方面，正如1990年科威特危机的情况一样，联合国只有在达成共识后才开始起作用，而在很多情况下都没有表现出促成、打造国际协议的能力。在这方面，联合国表现出其本身空洞且效率低下的问题，因此，除了在早期1950年6月授权国际社会对朝鲜战争做出反应之外，联合国大多没能参与并影响有关事态的发展。

同样，《核不扩散条约》也显示出参差不一的记录。评价往往取决于期望。肯尼迪总统在1963年曾预测，到20世纪70年代中期，世界上可能会增加一些拥有核武器的国家。[注]幸运的是，这样的情况没有发生。但在最初的30年里，《核不扩散条约》并没有能够阻止新增4个核国家：以色列、印度、巴基斯坦和朝鲜。化学武器更加普遍，而且和核武器不同的是，它已经在一些冲突中被使用。

这种混杂着有为与无序的历史，大部分原因在于《核不扩散条约》本身的局限性。第一，条约没有要求所有国家签署该条约。第二，条约明确指出，条约中任何内容都不意味着要阻碍成员国开发或进口用于和平目标的生产核能所需的物品。而不幸的是，生产核武器所需的许多物品都可以在生产核能的幌子下开发或购得。第三，整个检查过程都需要以合作为基础，这是一份君子协议，但是这个世界上有一些政府的领导人完全不是君子，他们随时可能说谎或隐瞒相关活动。第四，条约中没有约定对违犯国家进行怎样的处罚或制裁。第五，缔约国可以选择提前三个月给出通知后退出该条约。总之，只有缔约的主权实体确定符合其自身利益时，才会遵守不扩散的规范。

生物和化学武器的记录也一样。对于生物武器，很难、有时甚至完全不可能确定有关国家是否遵守禁令。查证核实一直是一个难题。例如伊拉克虽然是《禁止生物武器公约》的签署国，但是在萨达姆的领导下已经将生物武器发展到一定程度，却多年未被发现。在化学武器方面，过去和现在所面临的挑战比生物武器更大。化学武器不难制造，只需要低水平制造业的基本知识就可以进行，也更容易隐藏。如前所述，禁止生产和使用化学武器的全球公约直到1997年才生效；更重要的是，化学武器曾被多次使用（20世纪60年代埃及对也门使用，20世纪80年代伊拉克对伊朗使用，2013年叙利亚使用），而这些使用化学武器的国家并没有遭受任何严厉的惩罚。

“二战”后时代的成功典范之一是欧洲。这个太多毁灭性历史事件的核心地，终于迎来了几个世纪中最和平和成功的几十年。冷战时代权力平衡和核威慑所带来的稳定局面是一部分原因，更多原因是西欧经济快速复苏（在很大程度上得益于马歇尔计划），德国成功民主化，整个欧洲建设取得重大进步。

其他地区所取得的成绩与欧洲相比，更为杂乱不一。造成这种结果的一个原因是，拉丁美洲、非洲、东南亚和中东等地的区域性机构没有足够多的成员国，很少（或彻底没有）达成共识，缺乏能力。这些缺陷有时相互重叠，因此几乎是无济于事。亚洲在冷战时代爆发了两次主要冲突：朝鲜战争和越南战争。越战发生在冷战竞争隐性规则还未完全形成之前，既可视为维持秩序的失败，也可看作成功抑制了竞争。苏联和中国对越南给予了间接支持，美国实施了相对局部、小范围的军事干预。

在南亚，印度和巴基斯坦之间发生了几次规模有限的冲突，巴基斯坦东部的危机（印度在其中起到了推波助澜的作用）导致孟加拉国独立，到1989年才结束的阿富汗冲突加快了苏联的解体。中东在各方面都是冲突最频繁、暴力程度最高的地区。中东之所以一再发生冲突，原因

之一是以色列与周边阿拉伯国家之间的裂痕，这包括1948年以色列独立建国战争，1956年的苏伊士运河危机，1967年的六日战争，1973年的十月战争或赎罪日战争，以及令巴勒斯坦人和以色列人陷入直接冲突的暴动。中东其他地区也冲突不断，包括黎巴嫩从20世纪70年代中期开始的内战，以及伊朗、伊拉克之间持续8年、到1988年才结束的两伊战争。拉丁美洲和非洲也经历了冲突，几乎都发生在一个国家境内（各种内战），或者发生在一个国家的武装团体与干涉他国的另一个武装组织之间。所幸，这两个大洲都没有发生国家之间的大规模战争。

去殖民化在许多方面都很独特，而且在短短几十年内就基本完成了。遗憾的是，这一以建立一个更加公正、稳定秩序为名的进程反而导致了不少截然相反的结果。所以，推动殖民地独立或许避免了一系列混乱，但也很快发生了另一系列的混乱，其中有不少混乱以这样那样的形式一直延续到现在。事实证明，民族自决并不是一剂灵丹妙药，因为许多国家还没有做好进行自我治理的准备，其中又有不少国家卷入与邻国的争端或冲突。

国际法在政治利益最小的领域里发挥的影响最大，相应地，在利益最大的领域里，影响降至最小。国际法的作用在于促进国际体系的运作，但是其优先度低于各国政府认为是其国家利益的事项。国际法庭在技术领域开展工作，大多数都不属于外交层面，在涉及有争议的重大问题时尤其如此。

总而言之，“二战”后秩序是基于大家熟悉的、传统的国际关系方法，国家主权是其核心的主体部分，是去殖民化的动因，也是联合国的理念和架构成因。有一些包括人权领域在内的例外情况，但这些例外中，书面形式多于事实。在许多方面，更明显的例外是欧洲超国家机构的兴起，这反映出其成员国愿意将一些自治和权力转让给区域组织。

因此，冷战秩序的钳制模式和自律消失后，“二战”后秩序，即世界秩序1.0，仅仅提供了一定程度的国际体系结构。同样重要的是，这个

世界并未做好迎接和应对随后到来的权力分散、非国家行为体涌现，以及全球化带来的诸多挑战的准备。在什么是合法的秩序、世界格局的构成及其创建和维持所需的机制等问题，几乎没有什么设想，更没有达成一致。这就需要一种新方法——世界秩序2.0。冷战就这样结束了，好像潮水退去留下空空的海滩一般，而这个世界只想在历史长卷中获得一个喘气的间隙，却几乎完全暴露在即将来临的挑战面前，毫无准备。

---

1. G.John Ikenberry,Liberal Leviathan:The Origins,Crisis,and Transformation of the American World Order(Princeton,NJ:Princeton University Press,2011).
2. See Benn Steil,The Battle of Bretton Woods:John Maynard Keynes,Harry Dexter White,and the Making of a New World Order(Princeton,NJ:Princeton University Press,2013),Harold James,International Monetary Cooperation Since Bretton Woods(New York:Oxford University Press,1996);and Barry Eichengreen,Globalizing Capital:A History of the International Monetary System2nd ed.(Princeton,NJ:Princeton University Press,2008).
3. “Charter of the United Nations,”June26,1945,chap.6,art.33,and chap.7,art.42,respectively,http://www.un.org/en/charterunited-nations/index.html.
4. “Charter of the United Nations,”1945.
5. “The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,”July1,1968,U.S.Department of State,http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/npt1.html#2.
6. “Convention on the Prohibition of the Development,Production and Stockpiling of Bacteriological(Biological)and Toxin Weapons and on Their Destruction,”April10,1972,U.S.Department of State,http://www.state.gov/t/isn/4718.htm#treaty.
7. “Convention on the Prohibition of the Development,Production,Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction,”January13,1993,U.S.Department of State,http://www.state.gov/t/avc/trty/127917.htm.
8. Albert Hourani,“A Moment of Change:The Crisis of1956,”in A Vision of History:Near Eastern&Other Essays(Beirut:Khayats,1961).
9. UN General Assembly,Resolution3/217A.“The Universal Declaration of Human Rights,”December10,1948,http://www.undocuments.net/a3r217a.htm.
10. “Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide,”December9,1948,UN,https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/vo 78-I-1021-English.pdf;“Rome Statute of the International Criminal Court,”July17,1998,International Criminal Court,https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-

5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome statute english.__pdf.

11. For data on the world economy,see Angus Maddison’s Statistics on World Population,GDP and Per Capita GDP,1-2008AD:http://www.ggdc.net/maddison/Historical Statistics/horizontal-_file02-2010.xls.For data on world trade volume,see UN_Conference on Trade and Development STAT(UNCTADSTAT):http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx.Extre poverty is calculated as those living on less than$1.25/day.For data on poverty levels,see François Bourguignon and Christian Morrisson,“Inequality among World Citizens:1820-1992,”The American Economic Review92,no.4.(2002):732,http://www.jstor.org/stable/3083279.

12. See John F.Kennedy,“Commencement Address at American University”(speech,American University,Washington,DC,June10,1963),John F.Kennedy Presidential Library and Museum,http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/BWC7I4C9QUmLG9J6I8oy8w.aspx;and John F.Kennedy,“Address to the Nation on the Nuclear Test Ban Treaty,”(speech,Washington,DC,July26,1963),John F.Kennedy Presidential Library and Museum,http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/ZNOo49DpRUa-kMetjWmSyg.aspx.

# 第二部分

# 第四章 后冷战时代的大国关系

在过去300年间，决定历史的主因是当时主要强国之间的相互影响。竞争和分歧往往会导致冲突，有时达到一定规模，所付出的代价超过了其他所有事件。这一特点在20世纪表现得很明显，这是由两次世界大战和冷战决定的。冷战之所以能够保持“冷”的状态，主要是因为核遏制的稳定效应。

同样，大国政治使得冷战后的1/4个世纪较平稳地发展。美国、中国、俄罗斯、日本、欧洲和印度等国家与地区之间的关系虽然远远达不到和谐的程度，但是按照历史标准衡量，属于很好的范畴。这25年里，国际关系领域没有发生过两个或多个大国之间的直接冲突。事实上，甚至很难指出一个可能引发重大冲突（不是武装事件）的情况。这些特点以及其他方面使得这几十年不同于近现代（即1648年以来）的大多数时期。然而，本书的书名很明确：我们正处于一个失序的时代。这就提出了一个根本问题：如果造成历史问题的主要根源已经通过大多数措施消除了，那么为什么这个世界并没有变得更好呢？

要回答这个问题，不仅需要考察大国关系，还需要考虑全球和区域的驱动力量。首先，我们聚焦于为什么大国之间的关系优于历史上的模式。一个因素是美国的超级大国地位非常明显，任何国家想在军事上直接挑战它都是困难和不明智的。另一个因素是虽然其他国家常常不同意美国的某些政策，但是大多数情况下，它们不认为美国在世界各地采取的行动计划威胁到它们的切身利益。所有这些凸显出一个相关因素，即如今各个国家都更加关注自己内部的经济和社会发展，而不是对外征服。内部发展不仅需要稳定的外部环境，也需要能够促进发展的经济关系。相互依赖成为抵制冲突的壁垒，因为一个国家的命运、经济和其他

方面都与此有不同程度的关联，而相关的另一个国家的这些方面也与之直接相关。

这一时期，强权之间的关系相对较好，美国、欧洲和日本都是市场导向的民主体制，而且各国与各区域互相结盟。印度在地缘政治方面的关注主要是巴基斯坦。中国和俄罗斯政府保持对其人口和领土的控制，同时逐渐发展变化。中国特别注重经济发展，俄罗斯则搭上了石油价格上升的东风。然而，当涉及美国和中国或美国和俄罗斯，又或当事关这三者和它们的一个或多个邻国时，大国关系又变得非常复杂。更重要的是，美国与这两个国家的关系已经呈现了一定程度的紧张态势，尤其是美俄关系，其次是美中关系。这里有一个问题：这种紧张态势是昙花一现，还是走向恶化的前奏？最终是否会退回接近历史最糟糕时的关系？

在所有国际关系中，美国和中国之间的关系至为重要。美国是当今时代的主导力量，中国被广泛认为是美国首要地位的最大挑战。确实，这是最难处理的关系。历史上许多现存大国与崛起大国之间都是从摩擦开始升级到冲突的，这充分说明很难以和平的方式适应权力平衡以及双方关系的变化。这种模式通常被称为“修昔底德陷阱”（Thucydides Trap）。2500年前，古希腊历史学家修昔底德记录了崛起的古雅典与霸权一方且疑心重重的斯巴达之间的较量，最终导致伯罗奔尼撒战争[注]。那些主要研究权力、不可避免地争夺绝对和相对权力份额的国际关系现实主义学派，或许已经做过预测：美中关系恶化将不可避免。

在这一悲观主义观点之外，还有一个事实是：随着冷战结束和苏联解体，美中关系的黏合剂也消失了。20世纪70年代，美国的尼克松和基辛格与中国的毛泽东和周恩来主导了两国关系解冻并建交，因为双方有共同的对手，这足以让两国跨越过去的敌对关系以及意识形态上的分歧。但是在促使双方走到一起的因素消失之后，什么样的替代物才能让美中合作延续下去？

然而，美中关系在冷战之后仍然出乎意料地良好，双方之间不断增长的经济联系取代了之前对苏联的共同关注。进出口商品贸易从1990年的200亿美元增加到25年后的近6000亿美元。[注]投资金额也从可以忽略不计增加到非常可观。同时，外交互动不断增加并扩大范围，高层首脑会晤和政府官员频繁交流，使得双方能够全面地讨论双边、区域以及越来越多的全球问题。

双方之间还有更广泛的一致性。中国曾一度需要时间来发展国民经济，而且要快速发展，这样才能保持稳定和安全。只有在区域安全的环境背景下，与世界上最大和最具创新性的经济体保持良好关系，才能实现这种增长。这些因素为中国确定了一个根本性原则：保持克制并发展与美国的良好关系，促进更多的贸易增长和技术转让。

美国也有很多理由继续保持与中国的合作关系，核心同样是经济：中国有十几亿人口，中产阶级快速增长，这一市场确实是个很大的蛋糕。随着时间推移，美中两国之间的进出口不平衡使得中国持有大量美国债券。这一现实实际上把两个国家的命运紧紧地联系在一起：华盛顿方面最不希望中国停止购买或者开始减持（后者更糟糕）美国债券，这可能会迫使美国联邦储备委员会提高利率和放慢本不需要减速的经济发展。中国方面最不愿意看到其持有的可观的美元资产贬值，更重要的是，中国要进入富裕的美国市场，获得美国的投资。中国政府及广大人民群众的共识是：不断提高生活水平，促进就业。这需要能够将商品出口到美国（它是代表性市场，占据世界经济总量的1/4），且数量不断增加，并利用美国的技术和投资，提高中国的产业竞争力，扩大生产能力。

但是，这并不意味着中美之间没有大问题。对美国政府来说，美国与其他国家的关系应该在多大程度上基于美国的国家事务和外交政策？美国的态度和政策应该在多大程度上取决于其他国家在自己国境内的所为、其国内性质？这一因素是否比其他所有因素更重要？

美国1973年在北京开设联络处后，乔治·赫伯特·沃克·布什有一年多（从1974年年底到1975年年底）担任事实上的美国驻华大使。布什非常倚重现实主义的外交政策，极力维持双方关系中的核心部分。当两国意见不同时，美国政府付出了相当大的努力来维护两国之间的核心关系，并保持对话。㊟

美国国内的“左派”和右派中，都有人认为美国这样做是丧失了原则，但其实这就是现实政治。这是正确的选择，这样做有多重理由。首先，美国有许多利益与中国相关，根本无法因为中国政府如何处理内部事务而承受两国关系波动的后果。其次，如果美国施加更加激烈的谴责和制裁政策，不一定能实现让中国赋予其人民更多政治和经济自由的目标，反而会隔离中国，可能起到完全相反的作用。事实上，有充分的理由相信，如果中国领导人认为有必要，将采取一切措施来保持国家完整和共产党的领导地位。

与中国有关的另一个关键问题是中国台湾问题。对此，美国再次选择了可以称为现实主义而不是理想主义的政策。中国台湾问题有一个复杂的历史背景，可以回溯到20世纪三四十年代以及中国的解放战争时期。当时，美国与“中华民国”（由蒋介石的国民政府领导）是长期盟友，在“二战”期间双方一起对抗日本。但在抗日战争结束4年后，毛泽东领导的中国共产党击败了国民党，国民党溃逃到台湾。中华人民共和国于1949年成立，国民党退守台湾和周围的几个岛屿。他们都声称是中国唯一的合法政府，而且都坚定地主张只有一个中国。

在中华人民共和国成立后，美国拒绝承认通常被称为共产主义或大陆（或“红色”）的中国政府，这与冷战期间美国对抗共产主义的核心政策一致。美国评估各相关事宜的权重时，意识形态往往高于民族主义及其他关注的问题。但是，这一切在20世纪60年代末、70年代初开始改变。尼克松总统和他的国家安全顾问基辛格将中苏之间不断加剧的对峙视为与中国合作、共同遏制苏联的良机。于是，接着发生了“乒乓外

交”和与中国领导人的秘密磋商；1971年，中华人民共和国政府获得了联合国合法席位，并成为安理会常任理事国。

然而，中国台湾的命运问题依然存在。中华人民共和国坚称自己是中国唯一的合法政府，台湾是中国的一个省，永远不可以独立。美国方面同意“只有一个中国，台湾是中国的一部分”，声明称由中国人自己寻求和平解决台湾问题的方案。美方还表示，其“最终目标”是从台湾地区撤出所有部队和基地，并承诺“随着该地区紧张局势减缓”，逐步减少驻军。这些以及其他更多的内容都写入了1972年早春尼克松和基辛格访华期间签署发表的《上海公报》中，美中关系开启了新的篇章[注]。

随后的几十年里以及更多的公报中，双方努力兑现承诺，或者做出巧妙处理。[注]1978年，美国和中国政府同意从1979年1月1日起建立外交关系，同一天，美国终止了与台湾地区的外交关系和安全条约，所有美国军队撤出。［几个月后，美国国会通过了卡特总统签署的《与台湾关系法》（Taiwan Relations Act），彼此互设办事处（代替正式的大使馆），并承诺美国随时向台湾地区提供“必需数量的国防物资和帮助，使台湾地区能够维持充分的自卫能力”。美国还承诺，当台湾地区受到威胁时，美国会采取适当行动。这种表态虽然模棱两可，但确实向中国大陆发出了信号。[注]]

和之前情况一样，中国大陆、美国和中国台湾地区之间的关系实际上变成了美中三个联合公报与《与台湾关系法》之间冲突内容（如果不相互矛盾）的管理工作。在现实中，中国大陆和台湾地区都极力避免对现状做出重大变化：大陆没有采用武力来实现统一，因为使用武力可能会触发美国的干预，并造成对大陆经济的重创；台湾地区没有单方面宣布独立，因为这可能会触发大陆以武力应对，引发对台湾经济的严重破坏，而台湾地区非常依赖与大陆的贸易。总之，威慑和经济相互依赖似乎都发挥了作用。其结果是，问题得到充分处理，整体上没有影响美国和中国落实有利于双方的国际关系。在外交政策中，宁可不解决核心问

题或有时被称为最终地位问题，也不能尝试推出其中一方或多方一定不会接受的解决方案，因为这可能引发危险的回应。

前文提到，经济是美中相互依存的源头，使双方关系更加坚实，但也成为两国之间经常性的摩擦源。商品贸易不平衡引发美国国内相当大的不满。在许多美国人眼里，中国代替了此前的日本，成为贸易不平衡的典型代表，夺走了美国国内的工作机会。我个人认为，在某种程度上，中国像其他国家一样，人为地将其货币汇率保持在低水平，以降低其出口成本（并增加吸引力）提高进口成本（从而减少需求）。而且，中国还存在大量补贴一些产业、工资低、不重视环境等问题。

在区域问题上，美中同样出现了合作与分歧并存的现象。在1990年美国反对萨达姆入侵科威特的努力中，中国多持支持态度，这归因于其对主权的看法以及与全球唯一超级大国保持良好关系的愿望。同样，中国赞同美国在“9·11”事件发生后立即采取的行动，因为中国也关注恐怖主义问题，希望看到阿富汗（与中国接壤）稳定。但是在20世纪90年代的科索沃战争中，中国大多持反对意见，这符合其广义的主权观。更雪上加霜的是，美国意外轰炸了中国驻贝尔格莱德大使馆，但并不是所有中国人都接受美国非刻意而为的解释。

从美国的角度来看，中国的区域政策中有一个特别令人沮丧的方面，即朝鲜。中国不满于朝鲜的核计划，双方关系僵持，这在双边关系中并非独一无二。但中国不愿意充分使用它对朝鲜经济的影响力，包括允许来自或发往朝鲜的货物途径中国。显然，中国担心，太多的压力会触发朝鲜的不稳定，可能造成难民危机，或者更严重地可能导致朝鲜在使用常规武装部队、核武器方面做出孤注一掷的举动。结果，美中两国能经常在针对朝鲜的联合国决议和制裁方面一拍即合，却无法制定出能够真正让朝鲜消除核武器、进行根本性改革或彻底消亡的政策。

在其他问题上，美中之间同样是共识和异议并存。在美国2003年决定攻打伊拉克问题上，中国和许多其他国家一样持反对意见，认为这毫

无根据。中国支持2011年对利比亚的援助，认为这属于有限的人道主义干预，但是当事态发展到政权变更时，中国和俄罗斯提出了批评意见。在遏制伊朗的核野心问题上，中国也更加支持而不是反对制裁。中国还承诺从2030年起采取一系列步骤来减少碳排放（后文将详细讨论）。

近年来，美中关系出现了一些问题。从美国的角度来看，有多重原因。中国在亚洲的行为更加果断，包括单方面宣布一个大型“防空识别区”，重申领海要求；全面加强军队建设；美中巨大的贸易不平衡长期有利于中国，美国许多人认为至少部分不平衡是不公平交易条款的结果。还有一些观察家担心，中国将推行偏向民族主义的外交政策，以抵消由于经济增长放缓而造成对政府和执政党支持降低的影响。[注]

中国方面有自己的诉求单。中国官员经常表示，美国的出口法规限制中国获得先进的美国技术，令人失望；美国对台军事支持违背了对中国的承诺；美国批评中国在南海的行为是采用了双重标准，因为其他采取类似行为的国家（包括越南和菲律宾）并没有被美国官员点名批评[注]；在东海争端中，美国与日本持同一立场。中国人普遍认为，美国努力阻碍中国上升为区域和全球性强国。一件相对较小的事件就佐证了这一点。2013年年底，中国国家主席习近平倡议设立亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）。顾名思义，亚投行将汇聚国际资金，为亚洲地区的重大交通、能源、电信和其他项目提供资金。中国承诺将提供大多数启动资金。而美国从一开始就抵制这一提议，担心它会削弱其他机构的工作（如世界银行和亚洲开发银行），因为这些机构从环境保护到限制腐败，都一直坚持更高的标准。美国采取这一立场的另一个动因是希望借此阻止中国的这一倡议，不让中国在区域中发挥更大的作用和影响力。

奥巴马政府进而游说友邦和盟国不要加入中国发起的亚投行，结果很惨：包括英国、韩国、以色列和澳大利亚等密友和盟国在内的50多个国家都选择成为亚投行的创始成员国。其实，如果亚投行满足了一些条件，美国为什么不能从一开始就选择加入？这十分令人费解。在这件事

上华盛顿方面失去了影响力，显得力不从心，而且许多中国人由此相信，美国的确想遏制中国在世界上发挥领导作用。[注]

总体而言，冷战结束后20多年里的美中关系难以被准确描述或归类。在许多方面，双方仍在寻找一个合理的合作基础来取代1991年前两国关系中联合抗苏的共同需求。中国方面提出，现在中美关系是大国关系的一个新模式，但两国政府整体上还滞留在总则阶段，很多工作的空白还没能够填上。[注]而南海争端、中日紧张势态以及台湾问题都加剧了美中关系的不确定性，使这一脆弱的关系上升到危机程度。

尽管如此，美中关系呈现出异乎寻常的稳定。这非常值得一提，因为战略背景已经发生变化，两国之间的力量均衡也在改变，中国的绝对和相对力量在增长。两国关系在美国民主党和共和党政府以及中国历届政府的主导下一直维持得相当不错。根据历史规律，或许曾预测双方会有更多摩擦，一场新冷战可能会成为现实，但是这绝非不可避免。如何防止这种情况发生并保护美国利益，甚至扩大美中合作范围，正是本书下一部分讨论的主题。

冷战结束后，美国与苏联以及后来的俄罗斯的关系一直存在问题。这或许是不可避免的，因为苏联是冷战的失败方，其东欧成员纷纷脱离，然后又经历了自身内部解体。俄罗斯占据苏联人口的一半、土地面积的3/4，承袭了苏联在联合国安理会的席位以及庞大的核武器库。但是，它只是一个名义上的超级大国。现实中，俄罗斯的实力大为减弱，经济严重依赖石油和天然气，而这是发展中国家的特点。其人口在20年间不断下降，由于酗酒、吸毒、犯罪和薄弱的公共卫生系统，男性的预期寿命只有60岁左右。苏联在阿富汗的军事失败不仅令其颜面尽失，也付出了高昂的代价，最后不得不于1989年2月撤军。当时，乔治·赫伯特·沃克·布什刚就任美国总统，整体工作正如火如荼地进行着。所有这一切都造成了现实的俄罗斯与很多俄罗斯人对自己和国家的认知之间存在着巨大差距。

但是，美国对俄罗斯的问题和没落也负有责任。美国没有尽己所能帮助苏联以及后来的俄罗斯从控制型的政治经济体制过渡到以民主和市场为导向的体制，而一些美国人提供的“帮助”最终反而成为负担。此外，美国官方没有给予俄罗斯所寻求的尊重。例如，对于军备控制，美国本可以通过一项动议把它列为优先事项，但是美国选择降低其重要性（当时俄罗斯看起来还具有分庭抗礼的实力）。

然而，更重大的影响是扩大北约的决定。这一政策由20世纪90年代后期的克林顿政府执行，并由各继任政府延续。事实证明，这是后冷战时代最重要也最有争议的政策之一。“北约将继续存在，还可能扩大”的说法并非一个定论。历史上，在一个战略背景下出现一个联盟（北约对应当时可预见到的冷战）来完成一个战略使命（阻止并在必要时防御苏联、华约国家侵略欧洲），一旦情境改变、使命过时，联盟很少继续保留。问题是北约是否能够而且应该保留——或者说，它成功的缘由是否也将成为它失败的原因？[注]

北约之所以能够在一个新的、已经发生巨变的战略背景下继续存在，最主要的原因是它承接了一些新使命，其中一项是“条约区外”，即北约将成为传统条约区以外地区（很多属于欧洲大陆，但少部分不是）的干预力量，包括巴尔干、阿富汗和中东部分地区。北约还成为联合与巩固新获得自由的国家（德国是新统一而非新解放）的机构。1999年捷克共和国、匈牙利和波兰加入北约，部分原因是希望北约提供保护，帮助它们抵御俄罗斯可能的卷土重来，免受其一贯的欺压。

与此同时，俄罗斯对北约的发展进程日渐不安。首先，在科索沃战争危机中，俄罗斯和北约是对立方，正是北约为空袭塞尔维亚提供了政治支持和军事手段，对此，俄罗斯（由于政治、历史和文化原因同情塞尔维亚）持反对意见，并在联合国安理会阻止北约行动。其次，俄罗斯的许多邻国纷纷加入了北约这一令莫斯科方面长期疑虑的联盟，仅在2004年，就有7个国家（保加利亚、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、罗

马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚）成为北约成员国，同时有关会谈的启动可能导致其他国家加入北约，其中包括格鲁吉亚和乌克兰。普京以及许多俄罗斯人认为，北约的这种扩大不符合在德国统一并加入北约时德国和美国政府所给予的承诺。可以预见，美国官员会否认曾经做出的承诺。在国际关系中，混合信号和模棱两可虽然常常有助于达成协议，但其代价是：沿途也播下了争端和敌意的种子。[注]

美国或西方世界并没有就北约扩大是否明智的问题达成共识。支持方认为，北约稳定了原先苏联众多的卫星国与共和国，并阻拦了对格鲁吉亚和乌克兰等国家的军事干预，这两个国家均非北约成员。另一些人基本上赞同丘吉尔关于得胜方应宽容的说法，认为北约扩大是一种不必要的挑衅，必定会导致与俄罗斯的关系恶化。认为北约不必扩大的另一层原因是，扩大北约的许多积极效果可以通过“和平伙伴关系计划”（Partnership for Peace）实现。这一计划是1994年为促进包括俄罗斯在内的所有欧洲国家之间的安全问题合作而确定的协议。俄罗斯也是此计划的成员国，但是“和平伙伴关系计划”纲领下的承诺达不到北约联盟的核心承诺。在一些欧洲人和美国人看来，这些因素都降低了“和平伙伴关系计划”的价值。

历史学家会在未来数十年内辩论北约扩大是否正确，现在无法知道如果北约没有扩大，与俄罗斯的关系是否会更好；也无法知道如果北约没有扩大，欧洲的安全与稳定是否会恶化。即使事后回看历史，也无法做到100%的正确决策。

我个人倾向于进一步夯实“和平伙伴关系计划”，或者更彻底一些的方案是，将俄罗斯纳入北约，这样俄罗斯会融入欧洲（我在2001年至2003年担任美国国务院政策规划部主任时，曾梳理这些线索并撰写了一份备忘录。但是，这份文件和我当时的许多其他建议一样，不知所终）。当谈论历史时，总会有“如果……会怎样？”的发问，这同样适用于让俄罗斯融入北约的考虑。北约扩大有一个后果很明确：确实进一步

疏离了俄罗斯。㊟

美国与俄罗斯在2008年格鲁吉亚问题上出现了一次明确的危机。格鲁吉亚原为苏联加盟共和国之一，1991年独立，和俄罗斯之间的摩擦持续了约20年，中心问题是格鲁吉亚境内两个民族和地区（阿布哈兹和南奥塞梯）想独立建国。俄罗斯支持其诉求，并进行间接干预（提供资金、武器以及一些报告中提到的少量部队），并在2008年夏季直接动用大量部队来进行干预。战斗很短暂，但是停火之后俄罗斯并未从格鲁吉亚彻底撤军。这一问题没有通过政治途径解决，相反，俄罗斯承认这两个格鲁吉亚的地区独立，与美国和欧洲其他国家意见相左。直到今天，俄罗斯在格鲁吉亚仍有驻军。㊟

然而，美国（以及欧洲大部分国家）与普京和俄罗斯最大的分歧还不是格鲁吉亚，而是出现在乌克兰和克里米亚问题上。乌克兰是苏联的一个加盟共和国，1991年成为独立国家，独立后和欧盟长期以来一直在讨论彼此的关系。俄罗斯对欧盟与乌克兰之间的紧密关系感到不安，尤其是这可能影响到俄罗斯与乌克兰的关系，如果乌克兰与欧盟关系更密切，将为乌克兰加入北约铺平道路。2013年年底，矛盾达到白热化：乌克兰总统维克托·亚努科维奇否决了与欧盟的贸易协议，支持与莫斯科建立更紧密的经济关系。数十万抗议者走上基辅街头，接着发生了暴力冲突并不断升级，到2014年2月底，亚努科维奇被赶出了总统府。

这些都让普京难以接受：投资高昂的索契冬奥会正在进行，而全世界却关注乌克兰正在发生的一切。另一种可能是，普京难以接受这一发生在邻国的暴民驱逐专制领导人事件。不管是什么原因，接下来立即发生了克里米亚冲突。克里米亚位于乌克兰境内，以俄罗斯族人口居多（事实上，克里米亚曾经是苏联时期俄罗斯共和国的一部分，到1954年才划归乌克兰共和国）。冲突迅速升级，当地的俄罗斯族人在俄罗斯生产（大概也由俄罗斯供应）的武器装备下控制了这一区域。几周内，在绝大多数为俄罗斯族的公民投票后，克里米亚变成俄罗斯的一部分。美

国和欧洲大部分国家的反应是，因为公投区域大多被俄罗斯支持的反叛分子控制，所以这次全民投票是一个骗局，并对俄罗斯实行政治施压和经济制裁，但却没有采用军事干预。这不仅是因为乌克兰还不是北约成员，而且在邻近俄罗斯边界的地方试图动武捍卫一个弱国的领土，其难度和风险都很大。

不稳定并不局限于克里米亚。俄罗斯的装备和士兵（不穿正式军服，以掩盖其国籍）也进入了乌克兰东部。乌克兰与俄罗斯接壤，有相当数量（但还不是多数）的俄罗斯族人。事实上，早在2014年3月，普京出台了一个安全原则，实质上宣告俄罗斯有权代表俄罗斯族人在任何受到威胁的地方进行干预。乌克兰政府军和由俄罗斯支持的地方民兵之间一直在乌克兰东部进行小规模战斗，直到2015年年初，俄罗斯、乌克兰、法国和德国签署了停火和政治协议，即《明斯克协议》，但这一协议根本没有得到充分执行，双方都指责另一方不遵守协议中的一个或多个条款规定。[注]

其实这一切与乌克兰重要性之外的很多原因有关。乌克兰只是一个约有4500万人口的小国，但在这里所发生的一系列事情明显地影响了世人对俄罗斯以及与俄罗斯关系的认知。俄罗斯向欧洲重新引入了军事维度——许多观察家认为，这一维度已经随着冷战结束而消失了。这一做法破坏了军事力量不应用于改变边界的准则的全球共识，俄罗斯为其行为付出了并不高昂的政治和经济代价，却因为改变国际规则而得到不少民众的支持。

俄罗斯的魄力不仅仅表现在其周边地区。从2015年开始，俄罗斯在叙利亚进行军事干预，其企图可能是表明其采取果断行动的意愿和能力，或者保持叙利亚军事设施的正常运转，又或者出于其他目的。无论出于什么动机，人们希望俄罗斯的干预是有限的，且目标明确、行动短暂，但是事实证明，这样的希望落空了。俄罗斯大量使用空中力量，但不是针对恐怖分子，而是针对许多由美国或其合作伙伴支持的反对巴沙

尔政府的团体。俄罗斯的意图似乎也不是为了防止巴沙尔政权崩溃，只是在没有规划并实施政治过渡方案前，先保持巴沙尔政权在位，它并没有安抚或从政治上转变叙利亚的企图或动机。

美俄关系（以及欧洲大多数国家与俄罗斯的关系）经过20多年的演变日益紧张。[注]富有意味的是，2016年2月，俄罗斯总理梅德韦杰夫在慕尼黑的一次会议上说，世界正在滑向一场新冷战。[注]令局势更加紧张的是，和许多人所希望的相违背，俄罗斯实际上根本不是一个以民主和市场为导向的合作伙伴。相反，它是一个不自由的专制的政治实体。普京享有巨大的权力，毫不夸张地说，他所受到的来自体制和同僚的制约远远低于此前的苏联领导人。普京已经在俄罗斯实行“无制度约束”，并引入了一定程度的人治，这很令人担忧。

俄罗斯的经济在很大程度上依赖于石油和天然气，因此其经济发展与能源价格息息相关。2015年石油价格崩盘，俄罗斯经济也随之下滑。问题是：普京是会采取必要的措施来改善俄罗斯与外部世界的关系（以减轻制裁），甚至引入一些改革，还是会转向更加抵制对抗的外交政策，充分挖掘民族主义的价值，以转移对国内多重问题的压力？本书的第三部分将讨论应对普京领导下的俄罗斯的各种方案。

其他大国关系以合作为主，例如美国和欧洲、日本和印度，而中国和日本或俄罗斯和欧洲（在“区域现实”这一章侧重讨论区域发展）之间，虽然有很多摩擦，但仍属于有序范畴。关键点在于，按照历史标准看，大国之间的关系相对良好，或者至少不太坏。这虽然突破了大国内外冲突的历史模式，却没有带来一个有序的世界。大国之间没有冲突与大国相互合作，这两者存在根本的差别。或者，回到本书的主题，权力均衡（被核威慑和非核威慑加强）和经济相互依赖等防护机制避免了直接冲突，但是仍然缺乏对合法性比较一致的定义，以及如何将其运用于更好地应对全球或区域挑战。这意味着，对于为什么这个世界越来越混乱的解释已经超出大国直接竞争动力学的范畴，答案在别处。本书下一

章将梳理出当今混乱的根源。

---

1. See Graham Allison,“The Thucydides Trap:Are America and China Headed for War?”The Atlantic,September24,2015,http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-stateschina-war-thucydides-trap/406756/;and Richard N.Rosecrance and Steven E.Miller,eds.,The Next Great War?:The Roots of World War I and the Risk of U.S.-China Conflict(Cambridge,MA:The MIT Press,2014).For a relatively sanguine perspective,see Stephen G.Brooks and William C.Wohlforth,“The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century:China’s Rise and the Fate of America’s Global Position,”International Security40,no.3(Winter2015/16):7-53.More pessimistic are John J.Mearsheimer,The Tragedy of Great Power Politics(New York:W.W.Norton&Company,2001);and especially Michael Pillsbury,The HundredYear Marathon:China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower(New York:Henry Holt and Company,2015).
2. Wayne M.Morrison,China-U.S.Trade Issues,Congressional Research Service Report No.RL33536(Washington,DC:Congressional Research Service,2015),3,https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf.
3. See Bush and Scowcroft,A World Transformed,chap.4,and Baker,The Politics of Diplomacy,chap.7.
4. “Joint Statement Following Discussions With Leaders of the People’s Republic of China,”February27,1972,U.S.Department of State,Office of the Historian,https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203.
5. “Joint Communiquéon the Establishment of Diplomatic Relations between the People’s Republic of China and the United States of America,”December16,1978,Embassy of the People’s Republic of China in the U.S.,http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/doc/ctc/t36256.htm;“Joint Communiquéof the People’s Republic of China and the United States of America,”August17,1982,Embassy of the People’s Republic of China in the U.S.,http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/doc/ctc/t946664.htm.
6. Taiwan Relations Act,Pub.L.No.96-8,https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg14.pdf.
7. See,for example,Robert D.Blackwill and Kurt M.Campbell,Xi Jinping on the Global Stage:Chinese Foreign Policy Under a Powerful but Exposed Leader,Council on Foreign Relations Special Report No.74(New York:Council on Foreign Relations Press,2016).
8. Fu Ying and Wu Shicun,“South China Sea:How We Got to This Stage,”The National Interest,May9,2016,http://nationalinterest.org/feature/south-china-sea-how-we-got-stage-16118.
9. Basic information about the Asian Infrastructure Investment Bank can be found at its

website,AIIB.org.

10. See Xi Jinping,The Governance of China(Beijing:Foreign Languages Press Co.,2014),306-308;and Fu Ying,“The US World Order Is a Suit That No Longer Fits,”Financial Times,January6,2016,http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c09cbcb6-b3cb11e5-b147-e5e5bba42e51.html.

11. See Josef Joffe,“Is There Life After Victory?What NATO Can and Cannot Do,”The National Interest,Fall1995,http://nationalinterest.org/article/is-there-life-after-victory-what-natocan-and-cannot-do-827.

12. Mary Elise Sarotte,1989:The Struggle to Create Post-Cold War Europe(Princeton,NJ:Princeton University Press,2009);and Mary Elise Sarotte,“A Broken Promise?”Foreign Affairs93,no.5(September/October2014),https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-11/broken-promise.For an official account,see Baker,The Politics of Diplomacy,especially chap.14.

13. NATO enlargement triggered an intense,sustained debate in the foreign policy community.For background to the decision and the debate,see James Goldgeier,Not Whether But When:The U.S.Decision to Enlarge NATO(Washington,DC:Brookings Institution Press,1999).Also see G.John Ikenberry,After Victory:Institutions,Strategic Restraint,and the Rebuilding of Order After Major Wars(Princeton,NJ:Princeton University Press,2001),especially235-239;Ronald D.Asmus,Opening NATO’s Door:How the Alliance Remade Itself for a New Era(New York:Columbia University Press,2002);and Eugene Rumer,“NATO Expansion:Strategic Genius or Historic Mistake?”The National Interest,August21,2014,http://nationalinterest.org/feature/natoexpansion-strategic-genius-or-historic-mistake-11114.

14. See Charles King,“The Five Day War:Managing Moscow After the Georgia Crisis,”Foreign Affairs87,no.6(November/December2008)https://www.foreignaffairs.com/articles/russiafsu/2008 11-01/five-day-war.

15. “Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements,”February12,2015,UN,http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA15(

16. For a good overview of Russian foreign policy and the deterioration in US-Russian relations,see Jeffrey Mankoff,Russian Foreign Policy:The Return of Great Power Politics,2nd ed.(Lanham,MD:Rowman&Littlefield Publishers,2012).For a minority view that places the onus for deterioration on the United States,see Stephen F.Cohen,Failed Crusade:America and the Tragedy of Post-Communist Russia(New York:W.W.Norton&Company,2000).

17. Dmitry Medvedev,“Speech at the Panel Discussion,”(speech,Munich Security Conference,Munich,February13,2016),Russian

Government,http://government.ru/en/news/21784/.

# 第五章 全球新失序

秩序是贯穿前文章节的一个主题，这是理解国际关系的中心概念。衡量秩序的程度或质量有三个标准：对世界运行规则和原则的定义有广泛的认同；制定、调整和应用这些规则和原则的程序流程被广泛接受；权力平衡。对冷战结束时的国际秩序评价是：不完善、不牢固，两个拥核超级大国主导时期的制约、自律和框架都丧失殆尽，而且“二战”后的其他国际协议都相对脆弱，容易被打破。

但是，冷战刚结束时世界看上去很好，冷战时代分裂的世界似乎将被一个前景和结构都更加和谐的世界所取代。1990年萨达姆入侵科威特时，几乎全世界各国政府都聚集在一起，在实际行动和原则上反对这一行径，彰显了各国对国家主权这一国际秩序基础理念的广泛和深度支持。联合国安理会通过了十多项决议，不仅重申了这一原则，而且付诸制裁并为其执行大开绿灯。在制裁和外交等多种措施未能说服萨达姆重新考虑其行为之后，安理会授权使用“一切必要手段”，即联合国所说的武力解放科威特。[注]美国领导的多国部队迅速完成了任务，展示出在美国主持下中东的权力平衡明显偏向保持现状，而不是迎接一场影响深远的改变。

同时，世界似乎从被两个国家引领转变为被一个国家主导，从两极变为单极。的确，苏联已经解体，不再有对抗或制衡美国的综合能力和愿望。但是所有单极世界都是短暂的，更准确的说法应该是：单极世界从来没有真正存在过。美国将自己在财富和军事力量方面的明显优势转化为影响力的能力在全球和区域层面都受到限制。事实证明，海湾战争在两个方面起到了误导作用：对焦点问题达成的全球共识并无亮点，“沙漠风暴行动”成为随后军事干预的模板，也没有任何意义。

事实上，冷战后1/4个世纪的事态发展更加复杂，关于原则、政策以及程序方面的合法性更加缺乏国际共识，实际上也没有多少权力平衡。这种更不平衡、更加复杂的秩序导致的结果是相当无序，现在依然如此（这更重要）。只要细察这一时期的主要历史事件、全球挑战与应对之间的差距以及区域发展，这一结论就会清晰地浮现出来。总之，当今世界的现实远不如乔治·赫伯特·沃克·布什总统所构想的“世界新秩序”那么美好。

令人清醒的场景很快从苏联开始出现。苏联实际上有两个帝国：一个是由俄罗斯主导、其他14个共和国和多个民族组成的内部帝国，一个是由苏联主导、东欧6个国家组成的外部帝国。冷战结束后发生了一系列抗议和冲突，或许可以称为“苏联更替战争”。莫斯科的分裂和颓势使得内外帝国里民族主义势力的凝聚力量基本消失，到1991年年底，苏联已不复存在，解体为包括俄罗斯在内的15个独立国家，东欧6国在名义上和事实上也都是独立的。

许多国家走向独立的道路相对平坦，捷克斯洛伐克尤其如此。在苏联控制减弱之处，南部的斯洛伐克和北部的捷克之间剑拔弩张。1992年，双方领导人努力设定了一个政治进程，到1993年终于完善，以和平的方式出现了两个独立国家。与此形成鲜明对比的是南斯拉夫政治过渡中的暴力特征。南斯拉夫，更具体地说是南斯拉夫社会主义联邦共和国，从第一次世界大战结束后到1992年，已存在了近3/4个世纪。它由6个共和国拼缀而成：斯洛文尼亚、克罗地亚、黑山、马其顿、塞尔维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那（简称波黑）。塞尔维亚本身包括一些自治区，其中最重要的是科索沃。塞尔维亚是一个多民族、多信仰的国家，跨越多个地区，缺乏社会和地理的整体性。塞尔维亚族占据多数，但也只是刚刚超过总人口的1/3。这个国家之所以能够长久保持完好无损，与其说是因为莫斯科方面的统治，不如说是它自己谨慎，而且民族主义统治者约瑟普·布罗兹·铁托在位时间很长，他精心开发和管理这个国家，将威权主义糅合在行政分权甚至经济改革措施中。

1980年铁托去世，这个国家的内部形势发生了改变，随着戈尔巴乔夫执政苏联，恐惧苏联的理由不复存在。即将成为明日黄花的苏联内外部独立运动风起云涌，进一步加强了对各种变化的影响。南斯拉夫各民族之间原来潜伏的摩擦发展到一触即发的边缘。1991年，斯洛文尼亚宣布独立，南斯拉夫联邦部队进驻，但在10天后就撤离了，使斯洛文尼亚成为一个实际上独立的国家。紧接着克罗地亚提出同样的诉求，却遭到联邦部队的打击。但是联邦部队并不只是为他们的国家而战，他们代表了一种极端形式的塞尔维亚民族主义，这在波黑宣布独立时就立即受到进攻的情况中暴露无遗。波斯尼亚的穆斯林占多数，但一些地方也有不少塞尔维亚族人。

追求独立的浪潮给许多国家带来难以应对的政治困境。"二战"后广为接受的原则之一是民族自决理念，即生活在殖民地的人们有权拥有自己的独立主权国家。这一原则被广泛接受，往往包含着同情的成分，甚至有声音公开支持使用暴力来实现这一目标。民族自决就这样成为"二战"后秩序的基石。

但是，另一个理念却没有这么清晰，也没有得到如此广泛的接受：那就是生活在现有国家内人民的民族自决权利。广义的民族自决和脱离殖民统治不同，并非一次性过程，可能适用于各种情形。而且，如果民族自决应用到某个国家内的团体，就威胁到国家主权的概念和理想，因为主权既可以从外部也可以从内部受到攻击和破坏。因此，民族自决对许多国家的完整性以及国际秩序的基础构成了潜在威胁。

当一个社会决定通过广泛接受的政治程序和平分离，是一回事，捷克斯洛伐克属于这种情况；如果双方未能同意而想强行分离，则是完全不同的另一回事。尽管如此，如果一个民族由于历史原因曾受现有中央政府的压迫，并且独立后可能更加有活力，国际社会往往会偏向尊重其独立的主张。由于这些以及其他更多的原因，欧共体和美国都承认曾属于南斯拉夫的一些国家独立。但是，这一外交措施并没有扑灭那里的火

势，而是加强了分裂的动力和暴力干预。

美国方面发现自己陷入两难境地，这或许可以解释为什么美国的政策不太一致。乔治·赫伯特·沃克·布什政府不愿意参与其他国家的混乱内战，对于中央政府有多大权力压制那些想要脱离的人以及如何应用于这种情形，也没有强有力的协议制约。克林顿政府也不愿意过多动用美国军队，这就解释了在最终决定部署部队时，选择派出空中力量而不是地面部队。然而，影响克林顿政府决策的并非是支持民族自决权利的声音，而是人道主义关注以及来自欧洲盟国的压力，它们要求美国代表那些寻求庇护或想脱离贝尔格莱德政府的人采取行动。

随后三年间所发生的事情呈现出某种模式：南斯拉夫一些所属共和国宣布独立；其他国家予以外交承认；发生恶性战斗；联合国为促进停火和政治解决做出各种努力；派遣维和部队。但在克罗地亚族人和穆斯林的种族清洗以及塞尔维亚部队在本已宣布安全、实际却不安全地区施展各种攻击时，维和部队毫无还手之力。到1995年春夏之季，形势发展到了关键点：数百名欧洲维和人员被波斯尼亚在塞尔维亚族部队扣为人质；所谓的斯雷布雷尼察安全区在7月中旬被攻陷；几周后，塞尔维亚族人又轰炸了波黑首都萨拉热窝的市场。作为回击，北约在几天之后发起了持续的大轰炸，旨在削弱塞尔维亚部队并打开贝尔格莱德的局势。空中打击实现了维和部队、外交、经济和政治制裁没有达到的目标，因为随后几个月内达成了政治解决协定（1995年11月在美国俄亥俄州代顿军事基地签订），在独立的国家、自治区和大量维和人员之间大致维持了来之不易的和平。[注]

不久，内部冲突的问题很明显地不再局限在欧洲的个别地区，也不仅限于试图摆脱现有约束、另成立国家的人群。许多混乱的动机不是要实现民族自决、建立新国家，而是一种清算复仇或赢者通吃的谋划，企图建立新的政治、社会和经济阶层。

夸张点儿说，20世纪90年代，美国和世界面临的主要外交政策挑战来自这类各种内部冲突以及弱国（而不是强国）。[注]强国不需要定义，而弱国需要。当我们说一个国家是弱国时，它没有实力在境外部署部队或打仗固然是一方面，但更重要的是：它不能控制在自己境内发生的事情。这说明弱国能力不足，往往会导致大量领土脱离政府管理（这些领土通常称为“失管空间”）。弱国发展到极端就是国家分崩离析：政府当局实际上崩溃，引发混乱，地方帮派和民兵崛起，分别或共同统治一些地区。

第一个实例出现在“沙漠风暴行动”和解放科威特之后的伊拉克。什叶派主导的伊拉克南部和库尔德人主导的伊拉克北部反抗中央严酷统治的叛乱爆发了。由于许多原因（主要是因为不确定叛乱的政治目标以及后果，而且顾虑到在这种混淆不明下计划和执行军事干预的难度）美国起初没有干涉。但是随着北部人道主义局势恶化，一波波平民逃往土耳其边界，美国军队确立了禁飞区（不允许伊拉克政府的飞机攻击平民），并提供食物和其他必需品。这一过程拯救了数十万甚至上百万人的生命。乔治·赫伯特·沃克·布什领导的美国政府实施这一行动是为了纾解人道主义困境，同时也是美国合作伙伴和盟友土耳其敦促的结果。此外，布什政府之所以感到义不容辞，是因为之前美国主导的战争在结束时并没有能够如期达成针对伊拉克境内局势的解决方案。然而，必须强调的是，美国严格遵守人道主义的介入，没有试图在伊拉克北部建立一个独立的库尔德国家（或在南部建立一个独立的什叶派国家），或推翻既有的巴格达政府。[注]

紧接着就是索马里。索马里只是一个名义上的国家，并没有一个正常运作的中央政府，这片领土长期由几个敌对的派别占据，相互争夺权力，而民众备受其苦。联合国提供粮食和其他基本生活用品的努力很少能够达到预期目标，因为那里的民兵总是偷走这些物品，用出售后的收益购买武器。1992年年中，大规模的饥荒成为实质性威胁。在这一背景下，1992年下半年，乔治·赫伯特·沃克·布什领导的政府通过武力介入

（派遣约2.5万名美国士兵，构成联合国部队的主体），创建了一个能够安全提供食物和其他人道主义援助的环境。

干预行动起到了作用，但只是狭义的作用：交付食物、将交战各方分开。干预未能建立一个不依赖外部力量也能够运行良好的政府或和平局面，而且没有明显可行的办法能够在结束行动后使需要干预救助的人道主义危机不会死灰复燃。1993年5月，在克林顿领导的新一届美国政府支持下，接任的联合国部队试图将狭义的人道主义行动转变为一个广义的政治行动：建立一个负责任的政权，打败阻挠实现这一目标的任何势力。但是其结果是灾难性的，导致18名美国士兵阵亡，随后所有美军撤出，最终联合国部队也撤出了，并没有给当地局势带来任何持久性的改善。

美国在索马里的行动产生了涟漪效应。同一年（1993年）夏天，海地秩序受到威胁。起初美国愿意介入，但是索马里行动的失败使其限制了介入的力度。从索马里撤军几个月后，在联合国授权下，一艘载有约200名美国和加拿大士兵的船只被派往海地，帮助训练当地部队，但被一群纠集在码头的暴徒驱逐。美国做了重新部署，促使安理会在1994年夏天通过一项新决议，授权使用武力驱逐统治海地的军事领导人，恢复民选政府。于是一支大型部队整装待发。在这一背景下，美国前总统吉米·卡特开展外交斡旋，说服海地的非法政府下台让位。注

索马里对美国在卢旺达的行动具有更加深远的影响，而事实证明，卢旺达危机非常关键，因为它比任何其他危机都更深刻地影响了后来世人对主权和人道主义干预的看法。卢旺达本身是一个非洲小国，人口以胡图族（占80%—90％）为主，图西族只占少数。在卢旺达尚属比利时殖民地和联合国托管期间，图西人和很多少数民族一样，享有许多经济、社会和政治方面的优待。然而，人口较多的胡图人逐渐掌握了支配权，两个种族之间的争斗变得越来越频繁，致使许多图西人到邻国乌干达避难。1962年卢旺达成为独立共和国时，已完全由胡图人掌管控制。

胡图族和留在卢旺达的图西族之间争斗不断，双方矛盾激化，在乌干达的图西族难民于1988年建立了卢旺达爱国阵线（Rwandan Patriotic Front），进一步加剧了这种对峙局面。乌干达极力支持卢旺达爱国阵线，并不是出于人道主义原因，而是为了能够推翻胡图族政权，让滞留在乌干达的图西族回国。大约5年后签署了一项和平协议，情势似乎稳定下来。协议要求胡图人主导的政府、反对胡图族的各派以及卢旺达境内的图西人之间立即停火，实行权力分配。为支持该协议，联合国成立了一支小型维和部队。然而停火协议在短短几个月后完全失效，近100万图西人被极端主义胡图族民兵和胡图人控制的军队屠杀。大规模屠杀之后，爱国阵线开始掌控卢旺达，并建立了得到广泛支持的替代政府。事实证明，在杀戮发生时，驻扎在那里的联合国小型维和部队根本没有能力（有人认为是不愿意）采取行动。如果在事件早期采取适当的行动，就可能以最小的代价拯救成千上万人的生命，但是，那时全世界基本都在袖手旁观，做得太少，或者毫无作为。这不是第一次也不是最后一次证明，不采取行动的决定与可采取的行动一样重要，会导致某种结果发生。有趣的是，深受这一历史事件影响的几个美国人在20年后任职于美国政府时，又遇到了是否干预、如何干预利比亚的问题。这次，他们过度学习了卢旺达的教训（详见后文）。以史为鉴，确实是知易行难。[注]

这些危机的共同点，即政府欺压自己的一部分人民，或不保护自己的人民免受攻击。危机所涉及的风险与后果往往更偏重人道主义，而不是战略意义与影响。当然，在某些情况下，人口流动会对邻国的稳定带来问题。但是，卢旺达危机给世界各地的政府带来了一大挑战，因为它提出了一个问题：如果一个政府不能或不愿为自己的人民提供基本的安全，需要采取行动，那么该怎么办？

从这一复杂难解的问题中逐渐形成“保护的责任”（Responsibility to Protect）的概念，国际上通常简称为“R2P”。这一概念被写入联合国2005年首脑会议声明：“每个国家都有责任保护其人民免遭种族灭绝、

战争罪、族裔清洗和危害人类罪的伤害。”这是对主权责任很重要的阐述。另一个相关概念使“保护的责任”更加有意义，即“国际社会”（World Summit）也有责任帮助人们免受上述四种威胁的伤害，包括在必要时使用军事力量，不论涉事国家的政府是否反对外部参与或武力干涉。世界各国政府表示，已做好协同有关区域组织或联合国行动的准备，根据具体情况，采取“及时和果断的集体行动”。(注)

世界秩序的概念似乎在此发生了重大转变，不仅包括国家的对外行为，也包括其内部行动，明确规定在某些情况下，国际社会不仅有权利而且有责任采取行动，保护某个政府不愿或不能保护的无辜民众。其意义远超《世界人权宣言》，因为《世界人权宣言》缺乏在基本人权受到侵犯时如何处理的机制。“保护的责任”在很多方面成为一个权威，在预防层面真正落实了《防止及惩治灭绝种族罪公约》。

然而，值得关注的是在这种表面的一致之下的不一致。在卢旺达危机中，包括俄罗斯和印度等在内的几个大国完全是被动的：它们只是被美国和广泛的国际反应所带动，受到“未能采取行动避免一场本可避免的灾难”这一普遍观点影响，但是它们真实的想法和利益其实是反对的，因为它们担心，当它们在国内的所作所为被其他国家反对时，R2P和主权被稀释会不利于它们。后来，在2011年利比亚干预之后，它们看到了最初的人道主义干预迅速演变成更大的干预即政权更替，加剧了它们的担心和内心深处的恐惧，因为R2P代表一种新的、危险的干涉主权方法，可能导致大问题，让别人有理可据，很容易采取行动来损害它们的利益甚至推翻它们。

R2P还有另一个问题。在2005年把它设立为准则是一回事，而在实践中实施这一准则又是另一回事。其中的困难不仅有对历史先例或地方利益担忧的关注，也有对军事和经济成本的考虑。当一个国家发生国内冲突时，保护其公民可能会非常困难和费力。叙利亚是这方面最突出的案例。叙利亚一直是一个典型的中东专制政权，独特之处在于其政权由

少数民族和一个家族控制。在叙利亚独立的几十年里，有45年由哈菲兹·阿萨德或他的儿子巴沙尔领导，他们都属于穆斯林教派中一个小的教派——阿拉维派，其人口只占到叙利亚最多的逊尼派人口的10%—15％。

叙利亚几十年间一直保持稳定，在很大程度上是由于政权的野蛮行径，1982年在哈马市大量杀害逊尼派民众的事件充分暴露了这一点。哈马市是穆斯林兄弟会政治活动的滋生地，阿萨德镇压了穆斯林兄弟会的叛乱，以掐断更多运动的萌芽，并遏制对巴沙尔及其政权的挑战。

叙利亚问题在2011年叙利亚版“阿拉伯之春”爆发时发生了变化。部队被派去镇压反政府抗议者，一些人被杀害后，其他抗议者拿起了武器。政治挑战迅速变成内战。期望结束战斗的早期外交努力（以制裁政权为后盾）、国内外要求巴沙尔下台的呼吁都毫无成果。

在随后几年里，事态进一步恶化。叙利亚政府得到伊朗和俄罗斯的经济和军事支持，但还是丢失了不少领土，被各种武装团体占据，特别是努斯拉阵线（al-Nusra，基地组织的一个分支）和“伊斯兰国”，后者还有其他各种各样的名称：伊黎“伊斯兰国”以及阿拉伯语中的“达伊沙”等。还出现了其他武装团体，背后的支持力量有沙特阿拉伯、逊尼派阿拉伯国家、土耳其和美国。数十万叙利亚人在旷日持久的战争中丧生，约有一半人口（1100万—1200万人，战争开始时，总人口约有2200万）流离失所，流落到叙利亚的其他地方或到境外寻求庇护。尽管百姓的生活被扰乱到这种地步，R2P始终没有启动过。一部分原因是很难恢复叙利亚的国家安全，另一部分原因是其他国家难以就这些事件应归咎于谁、这种情况下应采取哪些干预措施达成一致意见，结果是叙利亚一直陷于战争（和人道主义的噩梦），R2P也不能落实。

当一个弱国的平民广泛受到伤害时，另一个相关问题随之出现：恐怖主义。“9·11”事件说明了很多问题，其中最为重要的一点是，国家有义务禁止恐怖分子在其领土内从事恐怖活动。如果政府很弱小，无法阻

止恐怖组织活动，至少可以选择禁止在其领土内发起这样的活动。而由塔利班控制的阿富汗政府则相反，他们选择了向基地组织提供庇护。

在“9·11”事件之后，美国向塔利班政府提出一个简单但明确的选择：结束与基地组织的关系，将其领导人交给美国或相关国际组织，否则将面临严重后果。塔利班政府拒绝了美国的要求，于是美国开始着手驱逐他们。在随后的几个月里，美国情报人员和军队与阿富汗北方联盟成员合作。北方联盟是一个松散的组织，由阿富汗境内非普什图人控制地区的反塔利班族群构成（普什图人主要位于阿富汗南部，那里居住着大多数阿富汗人，也是支持塔利班的核心地区）。不久之后，美国在波恩与几位知名的阿富汗人以及阿富汗大多数邻国代表举行会议，建立了一个由哈米德·卡尔扎伊领导的新政府。虽然卡尔扎伊是有名的普什图人，但是能够被阿富汗各族裔的代表所接受。

这些行动得到了广泛的国际支持。然而这种立场并非完全可以预测，尽管“9·11”事件非常可怕，遇难者还包括来自美国之外的80多个国家。之所以说无法预测，是因为几十年来，各国政府还无法就恐怖主义的定义达成一致立场。“一个人眼里的恐怖分子在另一个人看来是自由斗士”这句老话代表了一种政治现实，即如果人们同情恐怖分子的行动宣言，就会支持或容忍恐怖主义。关于恐怖主义，一个新的、主观性更低的定义开始取代这一政治现实（“9·11”事件大大加速了这一进程），概括起来是：非国家主体不是出于政治原因而故意杀害无辜者。同时，对另一个相关理念的共同理解也取得了进展，即庇护或援助恐怖分子的政府并不比恐怖分子本身好，他们因此会受到制裁或更严厉的惩罚。

许多事情因此而改变。基地组织代表着一种新的恐怖主义形式，更加危险，它覆盖全球，具有造成损害和伤害的真实潜力，目标几乎漫无边际，不同于通常只针对当地较小目标的“传统”恐怖分子。此外，世界上许多政府发现自己很容易受到各种各样恐怖主义的袭击。欧洲长期以来一直不得不努力应对其本土滋生的激进恐怖分子或巴勒斯坦各种团体

在其领土上发动的攻击；中国越来越关注其国内西部的恐怖分子；俄罗斯十分关切车臣恐怖分子。在阿富汗多年内战中，世界各地的穆斯林去那里帮助阿富汗抵抗苏联的占领，产生出新一代接受过最现代化培训的恐怖分子。恐怖主义和其他领域的发展一样，也已经全球化。

世界上对恐怖主义态度的转变，我有直接体会。2001年，我在美国国务院担任政策规划部主任，同时担任北爱尔兰和平进程的美国特使。此前40年里，有3000多人死于北爱尔兰政治性质的暴力活动，即恐怖主义。当恐怖分子劫机撞击纽约双子塔（世贸中心）时，我正在都柏林会见爱尔兰总理。由于所有飞机停飞，我不能回美国，于是当天我按计划到达贝尔法斯特。我向各方、特别是天主教的民族主义新芬党领导人（新芬党是爱尔兰共和军的政治组织，很久以来一直主张武力推进其政治议程）表示，随着双子塔被袭倒塌，美国失去了对所有恐怖主义的宽容，更不用说支持。随后，美国国会和其他部门的许多原先支持新芬党的官员发声，和我的观点完全一致。这种态度的改变透露出和平进程的新趋势，最终新芬党选择放下武器，并且在当地政治大会中与地方新教徒（统一主义者）开始合作。

如果说，全球看起来在禁止政府实施或在其领土内出现种族灭绝达成了一致，对于不容忍恐怖主义接近达成事实上的共识，那么对于美国在2003年春天与伊拉克开战，全球更加认同其为错误且不公正。1990—1991年海湾战争的背景是伊拉克入侵并接管另一个主权国家，而这次不同，伊拉克没有违反任何广泛认同的准则。但是，在“9·11”事件之后，乔治·沃克·布什政府确定伊拉克可能拥有大规模杀伤性武器，构成了不可接受的风险。

这场战争当然还有其他动因，包括相信伊拉克的民主条件已经成熟，一旦伊拉克建立民主政权，一定会影响该地区的其他国家。他们认为战争的结果会引领中东的民主转型，进而为区域和平铺平道路。虽然布什领导团队里很多人坚信这一点，但并没有用这一观点来解释美国政

策。因为更重要的是，这是一个国家安全问题，与萨达姆拥有大规模杀伤性武器、带来不可接受的风险有关。在当时情报的支持下，很多人以为萨达姆确实拥有大规模杀伤性武器，萨达姆拒绝全面配合联合国武器核查人员的工作，也进一步加深了这一观点，怀疑他有所藏匿。[注]

然而，2003年伊拉克战争的整个经历表明，并不存在国际社会对“预防性”干预这一准则的支持。人们往往用“预先阻止”来描述美国的行为，这确实是布什政府在2002年国家安全文件中的用词，但这混淆了两个意思非常不同、声誉和接受度也很不同的术语。更明确地说，美国在2003年所做的是发起“预防性”行动，目的是制止一个“积累性”威胁，伊拉克发展核武器属于这种“积累性”威胁。美国的行动引起多方面的争议，因为政府肯定会从许多信息来源看到威胁在积累，如果频繁采取“预防性”军事行动来防止感觉到的“积累性”威胁，世界秩序很快就会恶化，遍地冲突。

相比之下，“预先阻止”广为接受的定义是：为制止迫在眉睫的军事威胁而采取的军事行动。事实上，这个领域的主要法律权威之一甚至将这类行为贴上了“合法预期”（legitimate anticipation）的标签。[注]关键在于采取行动的一方应该能够证明这种威胁确实迫在眉睫。2003年的伊拉克并不符合这一条，尽管当时人们普遍认为伊拉克已经积累并具备了生产核武器所需的条件。

美国不愿意推迟行动，这令美国更加孤立，最终没能获得联合国或其他国际机构的许可或授权。结果，在世界上许多国家看来，美国的行为和决策过程都缺乏充分的合法性，但是美国仍然对伊拉克采取了行动。

这并不意外。支持避免扩散大规模杀伤性武器和核武器的规范，在原则上很坚定，但在实践中却未必如此，以色列是第一个例外。《核不扩散条约》要求，核武器只限制在最初的5个国家。但是早在20世纪60

年代末，更多国家持有核武器就变成了现实，只是比较隐蔽。以色列竭力否认拥有核武器，以免在国际上被孤立，也避免成为阿拉伯国家研制核武器的借口。当时阿拉伯国家不承认以色列国，更不愿意与它和平相处，由于这一背景和现实情况，美国和欧洲大部分国家持有另一种看法，广泛认为核武器为这个犹太国家提供了最终的保护武器，尤其考虑到它们曾经遭受的大屠杀，核武器就更有独特的作用。还有一种观点认为，以色列拥有核武器能够加强它争取和平的信心。乐观主义者更进一步认为，核武器在实际上也许会促进外交，而且如果成功，就能够带来意想不到的局面，以色列可能就不再觉得需要核武器才能保证自身的安全。[注]

印度也发展了核武器，它的主要动因是有一个比它更大的邻国：中国。[注]两国在历史上有冲突和边界问题，1962年还爆发了一场边境战争。印度拒绝签署《核不扩散条约》，认为它有歧视性，即只允许少部分（实际上是5个）国家“拥有核武器”，而不允许其他国家享有同等权利。在这一立场下，印度在1974年进行了第一次核试验。对于美国和其他几个国家提出的经济和军事制裁，印度做了充分的准备，部分原因是清楚莫斯科方面会提供庇护和支持。几十年间，印度积累了巨大的武器库，其他国家也最终适应了这一情况。事实上，美国在2008年和印度签署了曾被美国制裁排除在外的两国民间核合作协议，就实际上接受了印度的核计划。华盛顿做出这一战略决定，是因为继续反对一个稳定、民主的印度已经做完的事情并没有任何意义，在后冷战时代，只会连累两国之间更重要、前景更广阔的经济和战略关系。

美国陷入一种两难境地，既清楚不允许朝鲜这样的政权获得核武器的重要性，又知道这很可能需要实施一次预防性的军事打击，这一军事行动应该在朝鲜使用核武器前就摧毁它的大部分核设施。是否采取行动的关键点不在于其可行性或缺乏国际支持，而是这一行动很可能导致朝鲜半岛发生战争，遭到美国两个盟国即韩国和日本的强烈反对。因为如果朝鲜实施任何军事报复，它们会首当其冲地受害。由于美国对盟国有

承诺，而且朝鲜的军事能力不可低估，发生这样一场战争会让美国进一步采取代价高昂的军事应对。

事情在1994年到达一个关键时刻。虽然朝鲜早在十多年前已经加入《核不扩散条约》，但它从来没有放弃过发展核武器。事实上，1993年，负责监管《核不扩散条约》遵守情况的国际原子能机构（International Atomic Energy Agency）指责朝鲜违反该条约。原子能机构的检查没能得出结论，部分原因是朝鲜常常拒绝他们进入一些关键场所。布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）和阿诺德·坎特（Arnold Kanter）分别在《华盛顿邮报》和《纽约时报》撰文，提出美国应该实施预防性打击，阻止朝鲜生产核武器，除非朝鲜允许对它进行必要的、连续的、深入性的检查，让外界确信它没有越界。㊟

克林顿政府没有选择给朝鲜施压，而是与朝鲜进行谈判并签署了一项协议，限制在制定新检查制度程序期间平壤方面可以做哪些事情。这一不采取果断行动的选择在朝鲜和其他地区都产生了实质性而持久的后果。朝鲜有效地利用谈判和落实各项协议所需的时间，将其用作发展核武器能力的掩护。朝鲜具体什么时候拥有了核武器，不得而知，可能就是那段时间前后或最多几年之后，几十年的谈判没能改变这一基本现实。自2006年年初以来，朝鲜至少进行了四次核试验（爆炸）。现在，它拥有多达十几个核设施，并且正在开发能够携带核弹头飞越几千英里㊟的导弹。美国错失了一个关键时刻，如果当时发起预防性军事打击，也许已经摧毁朝鲜的大多数核设施。

朝鲜并不是跨进核武器大门的唯一国家。在巴基斯坦，现实的地缘政治问题也优先于应尽力避免核扩散的原则。美国方面从1979年12月苏联策划的政变开始，就与巴基斯坦在阿富汗密切合作，方式是巴基斯坦组织和武装抵制苏联的部队（穆斯林游击队）。

巴基斯坦一直在发展核能力，将核武器视为抗衡更大、更强邻国印

度所必备的。印巴之间曾发生过几场战斗，还有领土争议。印度1974年的核试验无疑加速了巴基斯坦的准备。巴基斯坦在20世纪80年代中期达到了最低门槛；10年之后的1998年，紧随印度核试验之后，巴基斯坦也公开进行了同样的核试验，拥有核武器成为公开的事实。

美国和巴基斯坦的密切合作最终令美国两头落空：既没有实现联合巴基斯坦阻击苏联占领阿富汗，也没能达到反对核扩散的目标，于是转向通过经济和军事制裁来阻止巴基斯坦实现其核野心。事实上，制裁可能是最糟糕的妥协，因为制裁并没有足够的力量来阻止巴基斯坦发展核武器——很少有证据表明，制裁可以强硬到阻止另一个国家停止追求在它看来是国家的核心利益。但是，制裁却有助于疏远被制裁的国家，而且促使其军方领导人扮演重要的政治角色。制裁还加强了一种传言，即不能相信外国，尤其是不能相信美国会在巴基斯坦困难的时候帮助巴基斯坦，这强化了巴基斯坦必须要依靠自己保证国家安全的观点，反过来论证了它们需要获得核武器。今天，巴基斯坦拥有100多枚核武器以及世界上规模壮大速度最快的核武器库。更令人担忧的是，它是一个弱国，世界上最危险的一些恐怖组织以此处为基地。此外，巴基斯坦与同样拥有核武装的印度是对抗性关系。所有这些都可能导致在冲突中使用核武器，或者使恐怖主义集团获得核武器。

还有一件事情值得注意，那就是以色列、巴基斯坦和印度从来没有签署《核不扩散条约》，也就是没有承认过核武器不应扩散到最初5个国家之外的全球共识。该条约没有约定对不签署、重签的国家给予惩罚。这并不是说，反对核扩散的意愿不真实，事实上确实是真心反对。但是，同样真实的是，大国政府对于付出多大代价来阻止核扩散设定了上限。

伊朗是另一个非常不同的例子。伊朗过去和现在都是《核不扩散条约》的签署国，在沙阿统治时，它开始得到西方援助，开展核能计划。然而，伊斯兰当局通过1979年的革命掌管权力后，继续和扩大核活动，

令世人侧目。

接下来是长达35年的角力，即伊朗的核计划往往不符合它在《核不扩散条约》中的承诺，它故意阻挠原子能机构的工作，或用其他手段［例如，使用恶意软件干扰发给离心机（铀浓缩过程的核心）的指令］削弱美国和其他国家的制裁，依旧继续推进核计划。几年后到奥巴马就任美国总统时，美国和世界面临的选择可以归结为三个：对伊朗核设施进行预防性打击；接受伊朗的核计划；签署协议，对还没有将核武器用于作战的伊朗核计划设定上限。

奥巴马政府否决了前两个选项，并决定减少对中东的干预，因为不想陷于另一场冲突。事实上，奥巴马总统和他身边很多幕僚的明确目标是，减少美国在中东地区的驻军，而且，武力行动能够实现什么结果并不清楚。预防性攻击也许能让伊朗的核计划倒退几年，但代价是可能触发更广泛的战争，巩固伊朗“强硬派”的钳制，破坏得到国际支持、已经提高了伊朗核计划直接和间接成本的制裁措施。确实，受到打击后的伊朗需要一些时间重建生产核武器所需的设备和工厂，但它可能选择一个更加隐蔽的地下空间，让美国和以色列的武器都无法到达。

同时，奥巴马政府也拒绝像对待印度、巴基斯坦和朝鲜核计划一样，简单地允许伊朗跨过核武器的门槛，因为伊朗核能力的发展可能会引发整个中东地区的核竞赛，让这片全球最不稳定的地区更加动荡。有了核武器的伊朗对以色列或美国的忌惮将会所剩无几，以此可能实现它的区域野心而不受惩罚。此外，由于伊朗领导人多次声明拒绝承认以色列，在许多以色列人和其他人眼里，拥有核武器的伊朗对这一犹太国家的生存造成了威胁。

所有这些因素都促使奥巴马政府最终采纳了限制伊朗核野心的外交方案。一位当时美国政府决策参与人说，政府设定的目标是：限制而不是根除伊朗的核能力。[注]我个人的看法是，美国犯了谈判中的头等大

忌：因为太想要达成协议而过分妥协。特别是当时世界石油价格下降和制裁的力量相叠加，给美国和其他国家与伊朗的谈判带来了巨大优势，我认为美国本可以明智地要求更长时间的限制。

选择更低的目标也许反映出美国的一个希望：多一些让步，能够避免动用军队；也可能反映了另一种希望：通过外交途径解决伊朗核问题会为两国之间更广泛的合作铺平道路，让伊朗政府变得更温和。我们无法知道这种希望能否成真，目前所知道的是，外交努力在2015年夏天达到巅峰，美国、联合国安理会其他4个常任理事国、德国和伊朗之间签署了《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action），协议减轻了对伊朗的经济制裁（并使伊朗能够获得大量资金），作为交换，伊朗接受对其离心机为期10年的重大限制，以及限制其在15年内可以拥有的浓缩铀的数量和质量。[注]这些限制和检查实现了所期望的效果：如果伊朗决定要违反协议并试图生产核武器，警告时间已经大幅增加（10年内的警告时间预计从几个月到长达一年，并且协议还有一半主要限制继续有效）。

伊朗还同意接受一系列更深入的、旨在核实它是否履行协议承诺的国际审查。结果是，短期内局势更加稳定，因为全世界都相信，在15年之内，如果伊朗企图发展核武器，会被发现并有时间对其采取行动。但是这种信心付出了不菲的代价，因为伊朗获得了大量的财政资源（估计在500亿—1000亿美元之间），使它在同期有更大的能力执行侵略性的区域外交政策。而且在10年（适用于离心机）和15年（适用于浓缩铀）之后，它可以立即开发大量核武器，而警告时间缩短到微乎其微（到那时还继续有效的只剩下伊朗同意接受深入检查的限制条款，以及在《核不扩散条约》中的承诺）。正如下文将要讨论的，这个协议会产生一个很大的外交挑战，即如何劝阻伊朗的几个邻国不效仿伊朗，不着手筹备自己的核计划。

新增拥有核武器的5个国家（以色列、印度、朝鲜、巴基斯坦和伊

朗）中，至少4个（也可能是5个）最终部分削弱了阻止核扩散的全球原则。我并不想严厉批评美国几十年来的外交政策，毕竟，美国的影响受限于那些追求实现核目标的国家，而且它们这么做的部分原因是要抵制美国的压力。美国的影响也因为其他政府的优先事项排序、所采取的行动的不同而被削弱。影响不同于控制，当面对一个顽固的民族主义政府、视核武器为生存需要而不是政策选择（与美国一样支持核不扩散）时，尤其难以施加影响。

此外，在所有5个实例中美国所面临的现实困难和选择都很相似，即反对核扩散必须兼顾其他利益。例如，对以色列，美国需要在独特的安全环境中保护这一盟友；对朝鲜，要避免触发美国及两个最亲密盟国竭力要避免的战争；对印度，美国建立了与这个新兴大国的联系；对巴基斯坦，要维护与这个重要伙伴的合作，共同抵抗苏联；对伊朗，要避免与后续的不确定性产生冲突。

一些单独做出、不利于累积效应的决定实际上也削弱了核不扩散原则，因为一个无意或不可逆转的结果并不会降低它的影响力与重要性。乌克兰独立后不久，在美国敦促下于20世纪90年代早期自愿放弃其核武器。几年后，由于俄罗斯支持部队的入侵，乌克兰失去了克里米亚，还丧失了很多东部省份的控制权。伊拉克在1991年海湾战争之后被迫放弃核计划，但是在十多年后，受到美国干预，萨达姆政府被取代。此外还有利比亚，它成为2003年后的典型案例。在多年的重大压力下，利比亚最终决定放弃其核计划，并接受最深入的审查。也是10年刚过，美欧联合部队入侵利比亚，穆阿迈尔·卡扎菲政府被废黜。与此形成对比的是，朝鲜提供了一个反例：朝鲜政府因为其核计划而没有受到军事打击，依然存在。所有这些叠加到一起，得出一个强有力的教训，即核武器能够提供免受外国干预的保护，而没有核武器，会增加一个国家被攻击、政府被驱逐的可能。或许朝鲜或伊朗都没有忘记这一教训。

另外一个国际规范（大多数但不是所有政府都签署了正式公约或条

约）是反对生产、拥有和使用化学和生物武器。这一准则的运作、合作基础是，政府选择采纳具体政策，报告相关活动；在《禁止化学武器公约》中，同意对其宣布的相关设施进行检查。叙利亚政府在其内战中使用化学武器是值得注意的案例。实际上，想防止化学武器扩散几乎不可能，因为大多数国家只要决定去做，就有能力生产。同样几乎不可能的是确定这种武器是否正在被生产，因为极少或毫无方法来区分这一生产活动与正常工业活动的不同，也没有任何检查制度能够充分深入、全面发现化学武器的生产与储存。所以对于化学武器，明确的界线是阻止使用。化学武器的生产和拥有都难以核实，但是其使用在正常情况下都可以查证。阻止其使用的方法是：对使用化学武器采取威慑性惩罚，威慑失败后实施惩罚。惩罚包括严厉制裁、启动战争罪诉讼，以及大规模的军事行动，达到惩戒使用者、改变冲突进程、驱逐现有政权等目标。事后行动的目的是遏止涉事政府再次使用，也为阻止其他政府可能效仿提供一个先例。

结果，全球防止核武器、生物武器和化学武器扩散的努力在原则上得到的支持比在实践中更多，在实践中并不能成为各国政府的优先准则，因为它经常与其他需要优先考虑的政策、关系和目标相冲突。于是，很多国家反对武器扩散，但是又有一定程度的保守，使得大规模杀伤性武器不可避免地扩散开来。而一个坚定而有能力的国家能够排除外界的直接和间接干预推进其计划，这进一步加强了扩散的不可避免性。

上文讨论了主权、民族自决、人道主义干预、打击恐怖主义和阻止大规模杀伤性武器扩散等问题，需要讨论的下一个领域是气候变化。冷战结束时基本上没有这个问题。事实上，直到1995年全世界各国政府才第一次在巴黎召开了《联合国气候变化框架公约》会议。虽然过去和现在都有人质疑这一学科，但已经广泛形成了一些国际共识，包括气候变化真实存在，主要是由人类活动造成的，它构成的威胁不仅影响到低海拔地区的人口，也会影响所有地区的社会和经济发展，因为它对天气、健康、农业、水和粮食安全都有潜在影响。

虽然全球达成了这些共识，但是各国政府领导人及其代表参加的年度会议却鲜有成果。一方面，贫穷或发展中国家拒绝签署限制性条约，它们担心这会减缓其经济发展，并在实质上要求它们为一个主要由他国，即北美、欧洲和亚洲部分地区的富裕和发达国家的行为造成的问题（气候变化）买单。另一方面，发达国家（尤其是美国）也不愿意签署具有约束力的条约，它们担心这可能会减缓本国的经济增长，需要向较贫穷国家或最易受气候变化影响的国家转让大量资源。结果，对于需要做什么以及由谁来做，几乎没有达成任何一致性意见。

2015年年底，《联合国气候变化框架公约》缔约方第21次会议在巴黎召开。这次会议比以往的国际会议务实低调得多，所采用的应对气候挑战的方法也比以往更适度，没有试图通过一个新国际协定对碳排放定价，或建立一个通过允许碳排放许可交易来激励降低碳排放的全球市场。该会议的方法是：要求个别国家（包括较贫穷的发展中国家）制定并承诺自己国家确定的路线图（即“国家自主贡献”，nationally determined contributions），随着时间推移逐渐减少碳排放量。大会明确了目标：将21世纪平均全球气温增幅控制在2摄氏度之内。这个目标只是一种愿望，甚至是妄想，因为即使所有宣告的承诺都能够实现，也不能实现所确定的目标。[注]

国家的承诺并没有法律约束力，在某些情况下还缺乏关于达成目标的时间以及实际目标的具体说明。能够起到关键作用的是对国家方案、每5年效果的评估以及对评估意见的反馈。其中隐含的思路是，如果“做正确的事”，国内压力将会增加，需采纳逐渐剥离经济增长与增加化石燃料（特别是煤炭）关联的政策，否则会“被点名批评”。大会同意将资金和技术从发达国家投入到发展中国家和高风险国家，但同样这只是建议性和方向性的，没有具体要求和约束力。结果，这次大会虽然取得了一定程度的进步，还是远远不能满足需要。

网络空间是最新出现的国际挑战领域。这让我想到了20世纪四五十

年代的核武器，就像现在一样：一种可以用于善意或恶意目的的新技术出现了。那时面临的问题和现在也一样，即政府如何鼓励正当使用并阻止不当使用。就核武器而言，这意味着通过外交和军备控制努力限制拥有这种武器的国家数量，对拥有核武器的国家的武器库进行数量和质量上的限制，并且有关国家如果能够让世界确信它们不是秘密生产，可允许它们发展用于和平目的的核能源计划。

管理网络空间在许多方面面临更大的挑战。建设、运行核武器和核电站的要求很高，需要大量资源、相关技术、先进的制造工艺和空间。只有少数几个政府能够独立做到这些，大多数都需要另一个政府的援助。核计划（或核意图）往往可以从外部观察到。而且人们深信，使用核武器发起进攻后，能够追踪到起源，会引起报复，这能够遏制拥有核武器的国家率先使用这一武器攻击其他国家。

网络空间完全不同。现在有数十亿人活跃在网络上，只需要手机、平板电脑或计算机就能够连接到互联网，而这些设备可以很容易获得。互联网在民用或商业经济中发挥着全球性影响，远非核能可比，想要限制这一技术扩散完全不可能。在这一领域，国家并不是主导；相反，一些有能力的团体具有真正的影响力。网络攻击通常具有伪装性，这使得报复难以实施，也更难威慑。

互联网的前身和起源是20世纪60年代末美国国防部高级研究计划局发明的互联网，但是它自身的成长壮大并没有多少政府的推动。所有既存规则都是在个人、民间社会、公司和政府之间的努力和互动中、从下而上设定的。这一涉及“多个利益相关方”的过程是一个典型案例，最接近亚当·斯密所倡导的任其发挥作用的“隐形之手”。

这个时代似乎已经结束，或者至少遇到了强大的阻力。网络空间越来越像早期没有警察的美国西部，互联网对经济、社会和军事的重要性超过了历史上任何时候，但是很少有规则来阻止或限制破坏性行动、窃取知识产权、侵犯隐私、政府审查——即使有规则时，也很少有办法或

完全无法强制执行。[注]

这并不是说缺乏全球性治理和多边协议。1998年成立了互联网名称与数字地址分配机构（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers），已有效地承担了互联网交通警察的职责。两年后，美国和欧盟达成了《安全港协议》（Safe Harbor），允许企业将有关欧盟公民的数据传输到美国，这对于在大西洋两岸开展业务的公司来说几乎是必不可少的。[注]为了打击网络犯罪、促进商业、改善人权和保护互联网隐私，召开了许多国际会议。美国政府在2011年发布了网络空间战略，要求互联网要“开放、可互操作、安全和可靠”。[注]2015年9月，中国和美国就保护知识产权达成一致。在中国，侵犯知识产权的问题一直比较广泛地存在。[注]

但是，在这一领域可以说是喜忧参半。造成服务拒绝、具体活动和操作中断的攻击越来越频繁；间谍活动和盗窃知识产权已经很普遍。2012年12月在迪拜举行了国际电信世界大会，但对于是否由为其他目的成立于1947年的国际电信联盟（International Telecommunications Union）来监管互联网，并未达成一致意见，因为这将赋予各国政府更大的任务。对于以保护隐私的方式处理数据，各国达成了一致，但随后发生了美国中央情报局心怀不满的前雇员爱德华·斯诺登事件，打破了这种一致；欧盟法院废除了与美国在2000年签署的《安全港协议》，造成整个大西洋地区的摩擦，直到2016年签订《美国—欧盟协议》（US-EU Pact），才解决了欧盟关注的问题。[注]总体而言，由于快速的技术革新、对于应该有什么样的规则缺乏一致意见，网络各方面的管理差距越来越大。美国所设立的开放、可互操作、可靠的和安全的互联网目标看来岌岌可危。

全球卫生是国际关系的又一个领域，其中有一系列令人困惑的行为体和协议。联合国世界卫生组织（World Health Organization）是主要的管理机构，但人们普遍认为，它准备不充分、资金不充足，不足以应对

全球卫生挑战，包括传染病、流行性疾病和非传染性疾病。这些工作都非常重要，不仅因为疾病本身意味着巨大的经济成本和人力成本（还能削弱国家实力），而且在全球化的背景下，一个国家暴发的疾病可以很容易地蔓延到世界各地。

全球卫生治理领域中最重要的协议是1969年通过的《国际卫生条例》，最近于2005年进行了修订。[注]最初协议的指导原则要求各政府在本国暴发霍乱、黄热病和天花等高度传染性疾病时，必须向世界卫生组织通报。2005年修订后的导则要求各国应监测所有重大公共卫生风险，并落实预防和应对这些风险的措施。这些要求理应具有法律约束力，但由于缺乏承诺和资源，其遵守情况还差得很远。在2014—2015年的埃博拉危机中，世界卫生组织反应和表现不力，进一步突显出其现有能力及安排与预防、应对高度传染性疾病暴发所需要的措施之间存在着巨大差距。

经济属于全球治理中更复杂的一个领域，有两个突出的方面。首先是贸易。如前所述，从后“二战”时代起，已经签订了全球贸易协议，当时机制上只是依靠《关税及贸易总协定》，还没能如许多国家所愿，成立与国际货币基金组织及世界银行并驾齐驱的国际贸易组织。但是，多轮多边贸易会谈有效降低了关税、其他商业贸易和成品贸易的一些壁垒，促进了贸易量持续增长。

在过去的25年里，世界经济错综复杂。一方面，贸易方面取得了很大进展。20世纪80年代中期发起的“乌拉圭回合谈判”在1993年后期开始结出成果，贸易壁垒降低，并成立了世界贸易组织。[注]世界贸易组织的成员达到160多个，减少了贸易障碍，并提供了一个可以裁定成员之间争端的场所。这25年也是普遍缔结区域和双边贸易协定的时代，最突出的成就包括南方共同市场、东盟自由贸易区和北美自由贸易区（包括墨西哥、加拿大和美国）。最终结果是，这一时期的世界贸易量增加了5倍以上，从1990年的3.5万亿美元增加到25年后的19万亿美元。[注]贸易

将中国等发展中国家融入世界经济，为这些国家的经济增长和发展做出了重大贡献。贸易也成为促进稳定的力量，因为它不仅加强了美国盟国的经济地位，而且让许多国家获益，使它们避免采取破坏对其有利的经济协议的行动。

同时，这也是一个矛盾的时代。促进全球性贸易扩大的努力陷入困境，事实上，这也是大量区域和双边协定得以签署和存在的主因。确实，在排除有争议的问题和参与者之后，这是次好的选择。2001年发起的多哈全球贸易（或发展）谈判虽然邀请到很多国家参会，但是因为难以弥合在政府补贴、非关税壁垒以及如何对待农产品和服务贸易（不是制造业）等方面的巨大差异，并没有达成任何一致。近年来，世界贸易增长速度大大放缓，许多国家国内对贸易协定的政治支持在下降，未来，促进更加开放的世界贸易体系的前景并不明朗。

货币方面的管理可以说不太正式，但开展了重大的协调工作。这个时期货币的主要特点包括浮动汇率、中央银行独立和美元占据主导地位。国际货币基金组织评估（“监督”）各国经济并提供公开的报告，但是除非向陷入财政困难的政府发放贷款，否则国际货币基金组织无权坚持要求其改革。在银行领域，巴塞尔委员会（Basel Committee）设立了标准（例如要求储备金数量），并鼓励各银行遵守。巴塞尔委员会的各项工作得到金融稳定论坛（Financial Stability Forum）的加强和补充。1999年十几个全球最大的代表性开放经济体政府创建了金融稳定论坛，在2008年的金融危机之后，论坛发展为金融稳定委员会（Financial Stability Board），由20国集团的成员国以及其他几个国家的财政部和中央银行组成，宗旨保持不变，即制定、推广政策和“最佳实践”，帮助那些采纳其意见的政府预防和管理其经济中以及在世界金融体系中的风险。[注]这一计划是启动和激励各方竞相采取负责任的行为，在资金和投资能够与高回报且确保安全的国家和机构匹配的环境中，各国能够进行有效竞争。而且，全球化的现实以及持续扩大的趋势会使所有政府都互相关联，采纳负责任的做法有利于这个世界的每一个成员。[注]

我并不想描绘出一幅过于美好的图景，因为有些领域还缺乏协调。中央银行可以采取影响货币汇率的行动，降低出口价格、提高进口价格。一些国家（中国、日本）积累了巨额美元储备；其他一些国家，尤其是美国，出现了巨额财政赤字。对世界而言，美国赤字提供了流动性，从这一角度看是必要的。但是，从另一个角度看，美国赤字确实产生了与美元未来价值有关的诸多问题。事实上，美元既是美国的国家货币，又是全球储备货币的矛盾并未缓解，大多数国际交易都使用这一货币进行，这就要求大多数国家保持一定的美元储备。因此，美联储同时兼任美国的和世界的中央银行。许多人看到的问题源自一个事实：这个世界没有对美国中央银行，或更广泛地说，对美国经济政策采取监督或控制。加强其他货币的作用或创造一种新的全球货币（例如国际货币基金组织2016年调整后的特别提款权），各种努力都收效甚微。2008年的金融危机以及随后的衰退清晰地展现出这一金融系统的弱点，易受美国管理不善的影响。实际上，根本没有全球性中央银行或金融调控机构。

因此，全球合作呈现出一幅程度不同、参差不一的景象：一些领域有广泛的全球合作，另一些领域的合作很有限。秩序的核心依然是尊重主权，但俄罗斯在欧洲的行动挑战了这一原则，而且在部分甚至全部主权特权被夺走时，全世界也没有形成一致意见。国际社会的许多领域呈现出一种模式：原则上的协议很少转变成实践中的协议。在其他更多领域，甚至还没达成原则性协议。这些差异大多不能通过谈判解决；国际流程往往让步于各国政策，这是因为全世界有很多政府，而且一些影响重大的非政府实体未被邀请参与。总体结果是，在应对全球化的挑战中，想达到的目标和已被证实可行性方案之间存在着全球性差距，而这一差距是这个世界失序的一大主因。

---

1. To see all of the UN Security Council resolutions dealing with the Gulf War,beginning with Resolution660,see http://www.un.org/Docs/scres/1990/scres90.htm and http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm.

2. See Laura Silber and Allan Little,Yugoslavia:Death of a Nation(New

York:Penguin,1997);Tim Judah,Kosovo:War of Revenge(New Haven,CT:Yale University Press,2002);Ivo H.Daalder and Michael O’Hanlon,Winning Ugly:NATO’s War to Save Kosovo(Washington,DC:Brookings Institution Press,2000);and Richard Holbrooke,To End a War(New York:Modern Library,1998).

3. Michael Mandelbaum,“Foreign Policy as Social Work”Foreign Affairs75,no.1(January/February1996),https://www.foreignaffairs.com/articles/haiti/1996-01-01/foreign-policy-socialwork.

4. Haass,War of Necessity,War of Choice.

5. Richard N.Haass,Intervention:The Use of American Military Force in the Post-Cold War World(Washington,DC:Brookings Institution Press,1994).

6. See Samantha Power,A Problem from Hell:America and the Age of Genocide(New York:Basic Books,2002);Roméo Dallaire,Shake Hands with the Devil:The Failure of Humanity in Rwanda(Boston:Da Capo Press,2004);and Philip Gourevitch,We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed with Our Families:Stories from Rwanda(New York:Farrar,Straus and Giroux,1998).

7. For the text establishing the Responsibility to Protect,see UN General Assembly,Resolution60/1.“2005World Summit Outcome,”para.138-140,October24,2005,http://undocs.org/A/RES/60/1.For background,see Gene M.Lyons and Michael Mastanduno,eds.,Beyond Westphalia?:State Sovereignty and International Intervention(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1995).

8. Haass,War of Necessity,War of Choice;for President Bush’s account of what led up to his decision,see George W.Bush,Decision Points(New York:Crown,2010),especially chap.8.

9. Walzer,Just and Unjust Wars,74-85.

10. For background,see Avner Cohen,Israel and the Bomb(New York:Columbia University Press,1998).

11. For background,see George Perkovich,India’s Nuclear Bomb:The Impact on Global Proliferation(Berkeley,CA:University of California Press,1999);Ashley J.Tellis,India’s Emerging Nuclear Posture:Between Recessed Deterrent and Ready Arsenal(Santa Monica,CA:RAND,2001);and Jasjit Singh,ed.,Nuclear India(New Delhi:Knowledge World,1998).

12. Arnold Kanter and Brent Scowcroft,“Korea:Time for Action,”Washington Post,June15,1994,https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1994/06/15/korea-time-for-action/73e7cb5b73e9-4503-916f-9b601b67087d/;Richard N.Haass,“Keep the Heat on North Korea,”The New York Times,June17,1994.

13. Dennis Ross,“Nothing in the Middle East Happens by Accident—Except When It

Does,"The Washington Institute,December7,2015,http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/nothing-in-the-middle-east-happens-by-accident-except-when-itdoes.

14. "Joint Comprehensive Plan of Action,"July14,2015,U.S.Department of State,http://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf.

15. "Adoption of the Paris Agreement,"December12,2015,UN Framework Convention on Climate Change https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf.

16. See Adam Segal,The Hacked World Order:How Nations Fight,Trade,Maneuver,and Manipulate in the Digital Age(New York:PublicAffairs,2016).

17. "Safe Harbor Privacy Principles,"July21,2000,Council of Europe,https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/National%20laws/USA SAFE%20HARBOR%20PRIVACY%20_PRINCIPLES.pdf.

18. The White House,International Strategy for Cyberspace:Prosperity,Security,and Openness in a Networked World(May2011),8,https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international strategy for c_yberspace.pdf.

19. "FACT SHEET:President Xi Jinping's State Visit to the United States,"September25,2015,The White House,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-presidentxi-jinpings-state-visit-united-states.

20. "EU-U.S.Privacy Shield Principles,"February23,2016,U.S.Department of Commerce,https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/media/files/2016/eu us_privacy shield full_text.pdf.pdf.

21. World Health Organization,International Health Regulations(2005),2nd ed.(June15,2007),http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43883/1/9789241580410en_g.pdf.

22. "Agreement Establishing the World Trade Organization,"April15,1994,World Trade Organization,https://www.wto.org/english/docs e/legal e/04-wto.pdf.

23. For data see World Trade Organization Statistical Program(Time Series data)for total world merchandise trade,http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E.

24. "Financial Stability Board Charter,"September25,2015,Financial Stability Board,http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r090925d.pdf?page moved=1.

25. Two books give the world's government relatively high marks for their performance in this area.See Daniel W.Drezner,The System Worked:How the World Stopped another Great Depression(Oxford:Oxford University Press,2014);and Padma Desai,From Financial Crisis to Global Recovery(New York:Columbia University Press,2011).

26. 1英里≈1.609千米。——编者注

# 第六章 区域秩序的多棱镜

我们可以像通过多棱镜观察物体一样从不同角度细看和理解这个世界。此前的章节从大国关系和全球治理这两个镜面观察我们所在的世界，本章选择的角度是区域。许多最重要的经济、军事和外交关系都发生在这一层面，原因很简单：地缘关系非常重要。有许多国家因为全球覆盖度或相对权重不够，所以在全球的影响不大，但是对邻国却有很大的影响；同时，它们也明显受到这些邻国的影响。在区域问题上，我要补充一点：不同区域的情势差异很大。全球层面的秩序因事而异，同样，各个区域的秩序也各不相同。

后冷战时代的第一次重大考验发生在中东地区。在美国领导下，由多个国家组成的国际联盟负责实施联合国安理会的决议，挫败伊拉克武力夺取科威特的意图，恢复这一区域的秩序。这一由权威主义统治者领导的区域由20多个阿拉伯国家组成，秩序指它们的领土边界大多被接受为事实，即使没有签署正式协议。这20多个国家面貌各异，有相对贫穷、人口众多的埃及，也有波斯湾几个非常富有的城市国家。以色列是一个“异类”。这个犹太国家在1948年成立时，已经与埃及达成法律上的和平，与约旦达成事实上的和平，与叙利亚处于非战争状态。尚未解决的问题和经常性摩擦之源是以色列与巴勒斯坦的关系，尤其是在1967年战争之后生活在以色列控制地区的巴勒斯坦人。到目前为止，以色列是中东地区实力最强的国家，也是唯一拥有核武器的国家。伊朗是第二个“异类”，这个主要人口为伊斯兰教什叶派的波斯国位于由阿拉伯人和逊尼派控制的地区，从1979年革命以来实行政教合一，一直通过直接支持周边各种代理力量和什叶派来扩大在整个地区的影响。但是，在20世纪80年代与伊拉克长达10年的战争中，伊朗的实力已被大大削弱，无法

对区域稳定构成严重挑战。此外，伊朗被伊拉克有效制衡。事实上，美国在1991年的“沙漠风暴行动”中做出决定，要保持伊拉克大部分军队和空军，以便能延续这种平衡局面。

中东地区的主要外部影响力量是美国，这表现在美国成功地领导多国部队解放科威特，对以色列和埃及、约旦等阿拉伯国家给予大量实质性经济和军事支持，并在该地区保留驻军，其中大部分是为了确保萨达姆切实遵守仍在生效的各种国际制裁，不再威胁或攻击邻国。影响美国区域政策的因素有：目前和预计未来美国对该地区石油的依赖度、对以色列和更温和的阿拉伯政府的支持。这一区域不再有“二战”后头10年里美国与欧洲之间以及随后30年里美苏之间的大国角力。

这一区域秩序一直维系到2003年美国攻打伊拉克。2003年的这次战争和1990—1991年的海湾战争不同，那次冲突的目标很明确，即扭转伊拉克侵略、控制科威特的局面；而这次战争的目的是改变巴格达政权，表面原因是萨达姆政府拒绝完全遵守联合国限制大规模杀伤性武器的要求。事实上，这只是导致战争的部分原因，更重要的原因是，“9·11”事件之后几乎没有人愿意容忍伊拉克存在发展和使用核武器或生物武器的可能，或者把这些武器提供给恐怖分子。然而，乔治·沃克·布什政府上层领导的最大动因是，他们相信驱逐萨达姆之后，伊拉克将演变成民主国家，树立一个榜样和先例使其他阿拉伯国家和伊朗也会顺势转变。他们普遍认为，中东转变之路始于巴格达。我并不同意这种看法，但是在布什政府的决策结构中，我没有机会提出反对意见——即使我有机会，也不会胜出。

事与愿违之事屡见不鲜。事实证明，伊拉克自身民主变革的成熟程度远远低于这场战争支持者的预期。在废黜萨达姆政权后，事态开始向相反的方向发展，随后在2003年5月到2004年6月期间，管理伊拉克、由美国领导的临时政权又做出误导性决定，解散了大部分军队，放逐了此前执政的复兴党（Ba’ath）的许多成员，并引燃了长期受歧视的多数什

叶派和萨达姆政权倒台后失势的少数逊尼派之间的内战。这为伊拉克境内基地组织的兴起提供了理由和机会，这个恐怖主义团体主要由心怀不满的伊拉克逊尼派人控制，反对由什叶派主导的新政治秩序。

这场战争及其余波在伊拉克以外的国家也产生了许多后果。事与愿违，民主在整个地区出现重大倒退，在许多阿拉伯人眼里，民主已经和混乱联系在一起，伊拉克的国家认同被宗派、部落和种族等亚国家认同所取代，人们将自己视为逊尼派或什叶派或库尔德人，而不是伊拉克人。逊尼派的愤怒和屈辱激发了基地组织以及随后“伊斯兰国”的壮大。伊拉克的影像在整个中东地区播放，进一步加强了其他国家的亚国家认同，造成和加剧了当地什叶派和逊尼派之间的摩擦。伊朗从十年的两伊战争中复苏已久，不再受到强大、敌对的阿拉伯政权束缚，在许多方面成为这场战争的主要战略受益方，因为它能够放开手脚，致力于提高伊拉克国家和什叶派人的利益。2003年美国发动伊拉克战争违反了许多战略宗旨，第一条就是希波克拉底誓言：不要伤害。

尽管2003年的冲突是中东地区各种变化的部分或全部原因，但到2010年也就是伊拉克入侵科威特20年后，中东地区仍然比其他地区更具识别度，和过去相比变化不大。2010年12月突尼斯一名贩卖水果的青年因抗议执法人员粗暴对待而自焚身亡的事件彻底引发了全国大骚乱，该地区开始变得面目皆非。在首都突尼斯市和其他城市，人们纷纷走上街头，抗议统治了20多年的高压政府。“阿拉伯之春”（Arab Spring）爆发了。

“阿拉伯之春”的成因一直是人们推测和辩论的话题。这次运动并没有导向新的或根本上不同的结果，仍然由权威主义政府主导，他们很少或完全没有政治或经济改革的承诺。伊斯兰信徒虽然可以要求更多的政治参与，但是总被怀疑并受到国内安全人员监视。民间社会力量薄弱，教育质量低下，巴以和谈进程停滞不前。

但是我们知道，2011年政治抗议在中东大部分地区牢牢地站稳了脚

跟。也许，手机和社交媒体为想要抗议的人提供了沟通的便利，但是这很难解释为什么。我个人的看法是，这个区域的压力已经累积了很长一段时间，发起政治挑战甚至剧变的条件已经成熟。即使没有突尼斯水果商贩的自焚事件，其他人或其他事情也会成为星星之火，燎原成对政治权威的广泛挑战。

在这方面，《2009年阿拉伯国家人类发展报告》（Arab Human Development Report2009）提供了更多信息。该报告由一群独立的阿拉伯学者、分析师和该区域各行业专家撰写，详细说明了人口增长迅速、青年突增、城市快速发展、缺乏公民意识、宪法薄弱、长期广泛戒严、对妇女普遍存在暴力、失业率高、贫困、水资源短缺、沙漠化逐步扩大、空气污染和水污染等问题。这些问题酝酿着各种压力，评估的结果是灾难性的。这些似乎还不足以说明问题，报告接着说："大多数国家没有引入民主治理和能够确保包容、在不同群体之间平等分配财富、尊重文化多样性的代表机制。"[注]在这些情形下，剧变虽非不可避免，却极有可能发生。

无论总体或具体原因是什么，很快成为现实的是，大多数阿拉伯国家发生了反对权威主义统治者的抗议或起义，包括埃及、巴林、叙利亚和利比亚。与伊拉克事件一样，各种情形的发展方式和结局不尽相同。

突尼斯事件后不久，埃及的抗议者聚集在首都主广场，成千上万的人抗议穆罕默德·胡斯尼·穆巴拉克（Muhammed Hosni Mubarak）政权，这个典型的阿拉伯铁腕人物进行了一定程度的经济改革，但是几乎没有什么政治变革。更糟糕的是，腐败非常严重，穆巴拉克和他身边的许多人似乎不仅自己发财，而且要把政权交给他的儿子贾迈勒·穆巴拉克（Gamal Mubarak）。随着抗议活动升级，穆巴拉克在2011年后期提出下台，但是为时已晚，这不仅没能浇灭愤怒的火焰，反而火上浇油，令局势愈发紧张，而走马灯似的过渡政府也不能维持秩序。于是，议会和当时的总统选举迎来了由穆罕默德·穆尔西（Mohamed Morsi）领导、穆

斯林兄弟会和其他伊斯兰主义者主导的政府。

伊斯兰主义者赢了，因为他们的组织最强大，也因为传统政治隔离了大多数埃及人，人们只是希望恢复秩序。然而，选举不等同于民主，两者不应被混淆。民主涉及宪法制约、部门之间相互制衡和权力分配，而不是集权。这一政府带来的和谐期仅维持了短短一年，到2013年夏天，阿卜杜勒·法塔赫·塞西（Abdel Fattah el-Sisi）将军领导的埃及军队应大众的压力要求，介入推翻了这一政府。因为很多埃及人担心它不仅会改变社会性质（埃及大体上一直是一个世俗国家），而且会改变政治制度，最终让伊斯兰主义者继续统治这个国家，强势压力，对很多人来说，“一人、一票、一次”的梦想几乎不可能实现。其结果是，“阿拉伯之春”发生5年多之后，埃及与之前的情形完全一样。

在这些动荡期间，美国为了发挥实际和令人信服的作用，在埃及和中东地区都付出了巨大的代价。2011年年初，在“阿拉伯之春”刚开始的几周里，奥巴马政府力促推迟埃及权力过渡，让穆巴拉克政府在街道暴力日益增加、要求穆巴拉克立即下台的形势里改变想法。虽然公开要求穆巴拉克离职毫无理由，[注]但是对美国来说，更明智的选择也许是在几个月内袖手旁观，任由事态发展。无论穆巴拉克政府是否能够坚持下来，美国没有必要插手，因为这在利雅得和其他国家眼里看来是同一个信号，即不要指望美国会支持长期的盟友。这还表明，美国私下更倾向于穆斯林兄弟会。美国对穆尔西的短命政府未施以强烈的批评，强化了这一观念。奥巴马政府与接替的埃及政府之间持久的摩擦再次加强了“美国有偏见”的看法，于是摩擦不仅表现为口头批评，还表现在埃及拒绝美国的一些军事支持。在华盛顿的许多人看来，塞西将军是通过政变掌权的，而其政府残酷对待埃及民众进一步削弱了他的合法性。奥巴马政府的关注是正确的——埃及政府“要么完全支持我们，要么与我们为敌”的政策将早晚产生相反的效果。但是，如果选择在短期内先支持新政府，随着时间推移，新政府站稳了脚跟，双方关系再次确定之后，再要求对方进行改革，这样也许更明智。

另一个早期的挑战出现在巴林。这个只有100多万人口的小国由一个主岛和许多小岛屿组成，通过一条堤道连接到沙特阿拉伯，主要功能是提供一个金融中心，也是沙特和其他人释放压力的去处。巴林对美国具有特别的意义，从20世纪40年代后期起，美国军舰就一直从这里出航。巴林人口中绝大多数是什叶派穆斯林，但执政的哈利法家族和精英主要是逊尼派。

毫不意外，“阿拉伯之春”引发了在巴林首都麦纳麦的抗议。在警察和军队粗暴干预后，抗议的规模和诉求进一步增加。巴林的君主制政府提出了一些让步，但是与很多此类情形一样，许多抗议者认为政府妥协得太少、太晚，反而起到了火上浇油的作用。很快，沙特阿拉伯和阿联酋的领导人收到巴林发来的“报警”，称什叶派可能成功推翻现有政权，一旦成功，由什叶派主导的政府可能与伊朗结盟。于是，2011年3月，沙特阿拉伯和阿联酋［在由逊尼派领导的区域安全组织海湾合作委员会（Gulf Cooperation Council）支持下］派遣约1500名军人支持巴林政府，镇压抗议活动。从那以后，仅有轻武器装备的什叶派示威者与政府之间的小规模内部冲突一直在巴林上演。有很多侵犯人权的指控；对话以及和解的努力均告失败。事实上，双方一直僵持。在这一事件中，美国考虑到巴林对于美国的军事用途，也不想疏远沙特阿拉伯，所以没有发表多少意见，干预行动更少。

利比亚事件是美国和全世界都犯了错（并且很大程度上导致了混乱）的一个典型案例：开始做得太多，后来又做得太少。事件的来龙去脉已经众所周知：2011年2月“阿拉伯之春”发生的最初几周内，利比亚开始出现抗议活动，要求废除从1969年起一直统治利比亚、集所有权力于一身的卡扎菲政权。利比亚政府镇压并占据了上风，这造成了一定程度的恐慌，担心由此会演变为对平民的大开杀戒，反政府抗议和暴力的主要发生地班加西（Benghazi）尤其如此。有人呼吁西方社会进行军事干预，一方面希望防止可能的屠杀，另一方面期望推翻这个持续侵犯人权的政权。2011年3月17日，联合国安理会通过了第1973号决议，授权

成员国“采取一切必要措施……保护受到攻击威胁的平民和居民区”，并将整个利比亚确定为禁飞区。[注]不久之后，欧洲领导、美国幕后主导的由北约成员组成的联合部队进行了“人道主义干预”。[注]

这一切都隐含了不少问题。首先，根本不能确定当地的局势是否必须进行人道主义干预。确实，反对政府的抗议从一开始就充满暴力，但是任何政府，包括专治政府，都有权反击有武器装备的反对者，这就是所谓的内战。此外，有理由相信，在北约干预的前夕，内战已经在减弱。而且，没有真凭实据证明卡扎菲谋划要对平民进行不分皂白的进攻。[注]

其次，干预措施很快超出了原先设定的小目标——保护平民生活（这也是联合国授权的动因所在），而是扩展到政权更替，这大大增加了成本。俄罗斯和中国气愤地反对称，它们没有签署任何文件授权进行这样的干预，它们认为这是挂羊头卖狗肉，进一步加深了它们对“保护的责任”规范的担忧，指出这是一个危险的概念，会被用来侵犯主权和推翻政府。其导致的后果是，不仅后来更难以获得对人道主义干预的国际支持，而且俄罗斯讽刺性地使用人道主义干预作为它干预乌克兰的借口。

卡扎菲被推翻也令人遗憾地发出另一个信号：放弃核武器，会危及政权稳固。仅仅在几个月之内，利比亚领导人就从一个负责任的核不扩散典范变成了一个战争罪犯。

干预的另一个问题（不论人们认为干预是否必要）是没有后续跟进。奥巴马本人把未能为介入利比亚之后的情况做足准备称为他最大的外交政策失误。[注]人们常常提到科林·鲍威尔所引用的“陶器库房规则”（Pottery Barn Rule），“如果你打破它，就得拥有它”。美国和几个北约国家在打破利比亚现有秩序上做了很多，但是打破之后却拒绝处理后续局势。与其采取的措施背道而驰，它们回避任何与利比亚国家建设

有关的事情，部分原因是它们天真地希望利比亚人会聚在一起，更多的原因是关注所需成本。结果，造成了利比亚的一场内战，夺去了更多的生命，更多人流离失所，受影响的人数甚至超过预估的卡扎菲会危害的人数。这场内战的另一个结果是，曾经隶属于利比亚的一些地区失去了控制。不足为奇的是，“伊斯兰国”正越来越多地利用这些无人管辖的领地。

叙利亚的后果更严重。事实上，在外交政策方面，有一个强有力的论点：选择做等同于选择不做，因为这都会造成后果。与美国在2003年发动伊拉克战争相比，2011年之后的叙利亚是另一个极端：前者属于有作为，后者则是不作为，事实都证明了代价之高超乎想象。

叙利亚的有关背景在前文已加以叙述：2011年3月叙利亚迎来了自己的“阿拉伯之春”，反对巴沙尔的抗议者被部队暴力镇压，这是导致一些反对派拿起武器的部分原因。奥巴马总统在同年8月首次呼吁巴沙尔下台，[注]然而，他没有采取行动来促使其下台，更没有谋划出更好的替代机制和人选。阿拉伯联盟和联合国的观察员带来了和平和停火计划，但是随着暴力升级，并没有起到作用。奥巴马政府在很多事情上表现出宣告与实际政策之间的差距。任何时候出现这种差距都是危险的，因为它会产生可信度和能力的问题，让盟国希望破灭，迫使其重新评估与美国的关系，它们会更加疏远或更加独立。

2012年夏天面临的风险更大了，因为有报告说叙利亚政府可能对反对派部队使用化学武器。奥巴马总统公开宣布，如果巴沙尔政府这样做，就是跨越了一条“红线”，会大大改变美国军事干预计划。[注]大约一年后，在2013年8月，叙利亚政府真的做了这件事：使用沙林毒气杀害了大马士革附近约1500名平民。人们热切期待美国直接干预，而美国实际上只是当初做了一个推测。

美国打消行动的决心始于英国议会于8月29日拒绝授权首相戴维·卡

梅伦政府加入多国联合空袭，空袭是为了摧毁化学武器目标和对叙利亚政府来说具有政治或军事价值的目标。在那一刻，奥巴马总统明显地开始重新考虑他那句如果叙利亚越过使用化学武器这条“红线”，会发生怎样的警告。我当时的感觉是，这些疑惑反映了奥巴马自己的疑虑：有限地使用武力会引发什么？施压也许效果更好，而且使用武力会打乱美国政府减少军事介入大中东地区的主要战略原则。

这里我要插叙一段与此相关的奇事。在奥巴马总统宣布他决定不使用军事打击之前的那个晚上，我正在参加一场婚礼，并接到了一个来自被媒体称为政府高级官员的电话。这位官员想知道我对总统不采取军事行动，而是要求国会授权采取行动的想法怎么看。我回答说，我认为这将是一个可怕的决定，因为这会引发该地区的诸多问题以及其他疑问，不仅事关美国的可靠性，而且等同于授权给巴沙尔政权，削弱叙利亚反对派的士气。我还提出，总统没有必要从国会获得额外的授权，因为在美国的政治体制中，涉及有限使用军事力量时，执行人（总统）享有很大的自由。我确信，国会绝不会提供这样的授权，因为民主党和共和党双方都反对美国再次军事介入中东地区，而一些共和党人会对支持总统所要做的任何事情做出反射性反对（当然，有一些反对意见反映了一种担心，即使用武力只是象征性的）。美国最不应该向外界发出信号，让外界看到它内部的分歧，最后不再信任美国所说的话和所做出的承诺。那位高级官员感谢我给出的意见，但没有告诉我当时是什么情况。

没想到，我被问到的问题很快变成了美国的政策：在几个小时后，奥巴马总统宣布，他在下令对叙利亚使用化学武器采取军事报复之前会与国会协商。[注]在这一背景下，美国和俄罗斯同意共同致力于说服叙利亚，承诺叙利亚如果同意放弃所有剩余的化学武器，就可以免于被攻击。[注]相当于美国国务卿的一位俄政府官员落实了这一工作，几个星期内，叙利亚同意与联合国合作，销毁它所有的化学武器。

叙利亚同意放弃其化学武器是一大进步，但是并不能抵消美国没有

践行对巴沙尔政权的警告所带来的破坏性影响。任何反向提议都是一场政治博弈，或是令人困惑的（后者更糟糕）。[注]确实，我们现在不可能知道如果美国落实了警告，之后会发生什么。毕竟，战争总是有各种意外，很多事情会取决于美国的实际行动。一个象征性的小型攻击，例如针对某个目标发射几枚巡航导弹，取得的战果固然有限，但对重要的军事和政治目标进行连续几天、综合航空导弹和巡航导弹的战略打击，能够提升叙利亚反对派的士气，扭转军事形势，更有利于反对派。这样的打击属于惩戒性打击，在达到惩罚目的后，美国及其欧洲伙伴能够扮演裁决者的角色。另一种方法是采取压迫性军事打击，直到叙利亚政府放弃化学武器。这样的空袭还可能引发叙利亚政权内部的新变动，削弱巴沙尔的地位，甚至最后推翻他。军事打击一定能够强化规范：任何人使用大规模杀伤性武器都会受到惩罚。基于这些原因，我认为奥巴马总统设定了不能使用化学武器的这条“红线”是正确的，但是错误之处在于没有对逾越这条“红线”的行为切实做出反应。

我们能够明确知道的是美国决定不采取行动之后所发生的一切。沙特阿拉伯本就不满于美国没有坚定不移地支持埃及的穆巴拉克，貌似已做出要更少听从华盛顿的建议、行动更独立的决定。在2015年入侵也门以及在叙利亚采取行动等一系列决定都证明了其决心。我从一次私人交谈中得知，美国的言行不一令其远在亚洲的盟国和友好国家的高级官员都感到惊慌。在叙利亚，美国的决定丧失了一次削弱巴沙尔政权的机会，后来，叙利亚反对派中隶属于基地组织的努斯拉阵线、“伊斯兰国”等激进团体也强大了起来。

我在本书中多次强调不作为的潜在成本和代价。这个问题让我想到了犹太教赎罪日。在赎罪日这一天，参加集会的每个成员都会吟诵祷告词不下10遍，请求主原谅他在即将结束的这一年里的罪过。大约有40项罪过，包括不当的想法、言行等，而最后一条罪过从希伯来语翻译过来是“困惑迷惘的心”，指需要采取行动却不作为的罪过。

肯尼迪总统曾经警告说：“一个行动会有风险和代价，但是远远低于由舒适的不作为所造成的长期风险和成本。”[注]其中的教训之一是，并不是采取行动就一定正确，例如，2003年伊拉克战争肯定是不正确的。在导致结果形成方面，行动与否具有完全一样的影响力，所以必须以同样严谨的态度去评估。在我过去的经历中，很少做这种评估。另一个更重要的教训是，每一个行动方案即使经过细细考量，仍会有瑕疵。“分析会导致瘫痪”这句老话也许能解释这一现象。有瑕疵的方案并不会随着时间推移变得越来越好，所有不现实的企望都会落空。红葡萄酒放置越久会越浓，但不完善的政策很少能这样，默认偏差会变成现实。美国对叙利亚的政策正是这种情况。

在随后的两年中（2014年和2015年），叙利亚内战不断加剧。与许多内战一样，这场内战也受到外界严重的直接或间接影响。事实上，叙利亚成为逊尼派与什叶派、沙特与伊朗争锋对峙的主要场所之一，这两大较量形成了中东地区的主要特征。伊朗不仅向叙利亚政府提供了大量经济和军事援助，而且其革命卫队（Iranian Revolutionary Guard）和伊朗支持的真主党（Hezbollah）部队与叙利亚政府军并肩作战，捍卫叙利亚政府。

叙利亚局势中不乏大国参与。俄罗斯从2015年后期开始直接干预叙利亚局势，实施了大规模空袭，旨在支持巴沙尔政权。这并不一定是坏事，因为巴沙尔政权迅速崩溃，他所做的准备还不足以为“伊斯兰国”在大马士革建立伊斯兰政权铺平道路，而那需要不惜一切代价来阻止。俄罗斯的策略看上去很成功，但是造成大量平民伤亡，削减了美国及其前合作伙伴（如沙特阿拉伯）所支持团体的力量，而没有削弱“伊斯兰国”和努斯拉阵线等恐怖组织。最重要的是，俄罗斯的政策似乎想要表明他仍然是一个能够在世界舞台上发挥作用的大国。另一种可能是俄罗斯在那里设有军事基地，支持这个长期的盟友也符合其利益。还有一种可能是，俄罗斯领导人希望他们在叙利亚的行动（大体上可以减少难民流向欧洲）能够赢得世界对俄罗斯的支持，并希望借此降低或撤销由于

乌克兰问题对俄罗斯实施的制裁。注

美国的参与很有限，目标似乎是既要避免重大的军事投入，又要达到某种特定的效果。大约20多年前我写了一本美国外交政策方面的书——《不情愿的警察》（The Reluctant Sheriff：The United States After the Cold War）。注当时我用这个短语比喻克林顿时期的外交政策。但是随着时间的推移，我发现这个描述更符合奥巴马政府的外交政策。不可否认，杀死本·拉登的突袭行动是一个勇敢的决定，但那只是一个例外，任务性质很有限。更多时候，奥巴马在考虑采用或延续大规模或长时间的军事干预时，表现得很谨慎。因此，即使叙利亚局势恶化，美国的政策也没有针对性地改变。美国轰炸了一些“伊斯兰国”阵地，但没有进行地面作战。美国反对为叙利亚平民设置人道主义援助区或安全区，因为这需要美国或另一个国家（如土耳其）投入大量空中力量和地面部队。美国曾付出好几年的时间和巨大的努力，希望从零开始打造一个“温和”的叙利亚反对派，却毫无成果，到2015年彻底否决了这一策略。直到2016年，一个更有希望的策略出现了：武装当地的库尔德人和逊尼派集团，并部署少量美国特种作战部队与他们一起作战。但是，美国再次退却，选择向逊尼派提供更具攻击性的武器（如地对空导弹），以免与俄罗斯发生对峙的风险，因为当时俄罗斯的飞机已经在巡航，并做好了战斗准备。

结果，到2016年年初，叙利亚的地面局势形成一种动态的僵局。叙利亚政府在俄罗斯和伊朗的支持下趋于稳定；“伊斯兰国”和努斯拉阵线控制的地盘虽然在缩小，但还相当大；库尔德人控制着北部紧邻土耳其边界的狭长地带；其他逊尼派团体控制着几小块领土。最大的输家是叙利亚人民，数十万人丧失了生命，1000多万人失去了家园、流离失所，或者变成了国际难民。此外，邻国和欧洲承担了难民压力，美国因为叙利亚而声誉和地位受损，无一不是输家。

2015年年末，出现一些通过外交手段促成叙利亚和平的信号和可

能。联合国安理会第2254号决议提出一些叙利亚和平协议的原则，[注]美国和俄罗斯还发表了一些要求当地“停止敌对行动”的公告。[注]但是，夸大这些行动的意义显然是错误的。经验法则告诉我们，外交和谈判往往只是反映出当时的现实，而不能改变现实。安理会的决议很符合这一特点，没有提及叙利亚领导人退位，而这是沙特阿拉伯、土耳其和许多叙利亚反对派的主要诉求。也没有证据表明，支持叙利亚政权的俄罗斯和伊朗准备要签署任何巴沙尔离任的时间表。此外，反对派诸多团体之间缺少起码的团结。当然，决议也没有提到控制着叙利亚部分领土的“伊斯兰国”、附属于基地组织的努斯拉阵线等极端主义团体。在此期间，战火依然在这个国家许多地方燃烧，叙利亚平民继续付出惨痛的代价，叙利亚实际上被瓜分为分别由政府和几个组织控制的地带或行政区。

也门事件进一步加剧了这一区域的动乱局势。受“阿拉伯之春”的影响，也门在一系列抗议、武装攻击和区域外交活动之后，于2012年年初迎来了由前副总统领导的新政府，但是深受胡塞武装组织（属于什叶派的叛乱组织）和基地组织之害，政府的权威和国家的稳定被削弱。到2015年年底，这个由逊尼派主导的政府是否能够幸存也成了问题。这时，沙特阿拉伯开始空袭胡塞武装部队（在利雅得政府看来，由伊朗代理更合适）。内战、代理人战争和区域战争同时在这个国家展开，也门因此进入了中东地区付出巨大人道主义代价之国的榜单。

由于能源价格下降、王室继承上的暗斗，沙特的国力已经下降，这时候沙特分身干预叙利亚，可谓代价不菲，更加分散精力。沙特外交大臣将这一干预称为必打之仗，其实，这是一场典型的无须之战。[注]沙特阿拉伯可以选择更温和、更符合其有限军力和财政的方案来保护自己，而干预的最终结果是，沙特阿拉伯这个表面上拥有伊斯兰教圣城和圣殿的“伊斯兰国家”，更加受制于“伊斯兰国”，而这可能为沙特大量精通数字技术和产品的年轻人带来一场变革，他们得不到真正有意义的工作，被无所不在的腐败剥夺了很多机会。

还有一个国家值得探讨：伊拉克。那里的动乱并非“阿拉伯之春”的结果。相反，在“阿拉伯之春”出现之前的几年，伊拉克就发生了几起关键性事件。2005年和2006年，伊拉克境内局势每况愈下，美国大多数外交政策都支持减少其对这一地区的无谓干预。[注]然而，从2007年年初开始，乔治·沃克·布什选择了一个不同的新方法，试图为位于最西部、主要是伊拉克逊尼派的居民提供保障。这个政策有两个方面：为所选的逊尼派部落提供资金和军事支持（也被称为逊尼派觉醒，Sunni Awakening），并增派（常被描述为激增）约三万名美国士兵。这一努力基本上成功了，到2008年年底，伊拉克的基地组织已经被迫采取防御之势，不少地方至少已经实现了一定的稳定。[注]布什总统最后一个主要的外交政策行动是与伊拉克总理马利基签署了一份驻军协议，双方同意美国所有作战部队在2011年年底前撤出伊拉克。[注]

奥巴马在2009年1月入主白宫后很快宣布并开始实施这一缩编计划。[注]然而事态很快显示出，如果没有美国持续的军队支持，伊拉克将缺乏维持秩序的政治凝聚力和军事能力。正是在这种情况下，美国做出了两项致命的决定：第一，美国继续执行既定的撤军计划，而不是寻求方法重新谈判“部队地位协定”的条款，在伊拉克保留一定数目的美军。第二，美国将政治支持给予了当时的总理马拉基，而他在2010年的选举中没有获得多数支持，而且他是一个狭隘的宗派主义者，将个人偏袒的什叶派的利益置于国家利益之上。[注]正是在这种政治暗斗和宗派暴力加剧的背景之下，基地组织在伊拉克重新得势，并扩展到叙利亚，而且在此过程中演变成“伊斯兰国”。到2014年，美国不得不再次轰炸伊拉克的一些目标，派出约3500名美军协助伊政府部队对抗“伊斯兰国”。

本书的中心议题不是详细评估与伊拉克有关的决定和事件。关于伊拉克，我已经专门写了一本书，本书并非第二部关于伊拉克的专著。我要表明的是，美国政策的主要错误是2003年发动战争以及随后撤军的决定，美国还颁发了太多与曾经的执政党有关的禁令。2007年和2008年美

国增派部队、支持逊尼派觉醒，提供了第二次稳定伊拉克的机会，但是之前过早撤离全部美军，已经削弱了美国对当地安全或政治的影响。几年后，美国没有和伊拉克签订正式协议，也没有获得伊拉克议会批准授予的完全豁免，就派遣3000多名美国士兵重返伊拉克。按照这一做法，我相信早先也一定能够找到一种方法，让美军在2011年后继续驻守伊拉克。话虽如此，我们不可能知道，美国加强干预就能够把伊拉克人从他们的内战和漏洞百出的政治文化中解救出来。的确，正是这一点加深了对美国2003年入侵伊拉克是否明智的质疑。

当地复杂的现实、美国的干预或过度或不足（有时采取行动，有时却不作为），这些情况相互叠加，使得中东成为全球最不稳定的区域。我在前文提到，美国2003年的伊拉克战争违背了希波克拉底誓言：首先不要伤害。我想到另一个医学类比。如果把中东比作患有各种危及生命疾病的一个病人，在治疗时医务人员不能忽略病人糟糕的身体条件。有一个医学术语用来描述由治疗引发的疾病：医源性疾病。今天的中东局势既源于其本身状况不好，也被外来外交政策的行动和不作为进一步恶化。“医源性失序”不是描述外交政策的艺术性术语，但是比较恰当。

我在考虑当代中东局势时，想到历史上能够类比的是17世纪上半叶的三十年战争，当时各个国家的部队和外国军队在领土内外的政治和宗教战争严重削弱了欧洲，这种争斗往往只有在几种情况下才能结束：一个主角获胜，外部强加一种秩序；或者所有当事方都精疲力竭（这好像釜底抽薪）。其中并没有妥协这一项。如今，招募、美元、武器、代理人、民兵和愿意打仗比比皆是。本书的第三部分将重点分析在中东和其他区域可以做什么。我之所以在这里提到这点，是为了强调，在冷战结束了1/4个世纪之后，从美国领导、国际支持下把萨达姆赶出科威特开始算起又过了25年，中东却比历史上任何时期更加不稳定，成为中东和整个世界可怕的梦魇。

对过去25年里美国的中东政策，我想最后再提一点：如何制定外交

政策非常重要。乔治·赫伯特·沃克·布什政府期间出台的政策大多很有效，这并非偶然，而是得益于一套极其缜密、相对正式的国家安全决策过程。布什总统的顶层幕僚不仅与他关系融洽、各负其责、相互熟悉、欣然倾听不同意见，而且都经验丰富、有独立的立场。此外，美国国家安全委员会与各部门和机构的影响之间也平衡得很好。在这些特点中，有一些被克林顿政府继承。但令人遗憾的是，乔治·沃克·布什总统任期内的决策过程开始有了一定程度的随意性，例如，没有结构化会议来审查诸如2003年发动伊拉克战争的决定，而且，对战争后果规划的监督也很不到位。到奥巴马政府时，政策制定流程可以说更加退步，随意性已经司空见惯，最恶劣的例子莫过于决定不履行对叙利亚使用化学武器的警告。白宫的雇员规模、功能和影响都过大。虽然决策不是万能药，但是可以保护总统，因为总统往往选择令他们感到舒适的——而不是他们需要的——决策过程和工作人员。注

同一时期内，亚太地区与中东差不多，保持了不同寻常的稳定。我用“不同寻常”一词意思很明确，因为毫无理由认为亚太地区真的稳定。首先，这一区域存在大量尚未解决的领土争端，不少可以追溯到“二战”结束时甚至更早。简要列来，包括中印边境、日俄南千岛群岛（日本称为“北方四岛”）、中日东海岛屿，以及中国在南海与其他相关国家的领土、领空和领海空间之争。此外，朝鲜半岛仍然被“三八线”分为两半，在朝鲜战争结束70多年后，还没能够缔结一份正式的和平条约。

亚太地区稳定却不同寻常的第二个特点在于它在巨大的变化和推动力下，得以保持不变。在这25年里，亚太地区的经济崛起举世瞩目，国家和人均经济产出增长幅度都超过300％，而且，虽然经济转型成功，国家军费大幅增长，但亚太地区仍然保持稳定，这很“不同寻常”。

亚太地区令人愉悦和惊喜地稳定的第三个特点是区域性架构不足。亚洲大陆完全不同于冷战时代以及当今的欧洲。第一眼看去，这里的区域协议都是字母组合，包括东南亚国家联盟和亚太经济合作组织。这些

多边的区域框架主要是为了促进经济互动，而不是为了防止军备竞赛或防止、限制冲突。

这就引出一个明显的问题：这种情况下亚太地区为什么能保持相对稳定？第一个原因是经济。亚太地区许多政府都集中力量发展经济，需要稳定的外部环境，与邻国进行贸易，而且资源不被用于备战和作战。这种高度的经济交往导致了一定程度的相互依赖，构成一种集体壁垒，共同抵制任何会破坏有利局势的冲突。

第二个原因是结构。在中东地区，人们忠诚于宗教或部落，不少边界并没有太深的历史渊源。亚洲的大多数国家都有很强的国家认同和强大的政府，中国、日本、韩国都拥有令它们骄傲的悠久历史传统，而且这些国家的人口和语言同质性很高。

美国是维护该地区稳定的第三个原因。美国虽然在1975年灰头土脸地离开了越南，但是更广义地说，美国并没有离开亚洲和太平洋地区。相反，它在这里保持了广泛的军事、经济和外交影响，并与日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚和新西兰等国家结盟。这种密切关系和实际存在的组合既可以遏制潜在的冒险家或侵略者，也降低了各国单独依靠自身力量保障安全的压力和诱惑。过多的压力或动力可能会导致冲突更频繁、常规军队增加，以致核扩散等后果。

这并不是说美国的亚洲政策很完美。恰恰相反，美国在过去25年里的国家安全政策一直有地区偏颇之失，形成战略决策失真。事实上，过去1/4个世纪里，美国的外交关注和军事努力很少投入到亚太地区，大多都集中在大中东地区，包括在两次伊拉克战争、拖沓漫长的阿富汗冲突、努力促进巴以和平、限制伊朗核计划，以及应对“阿拉伯之春”的后果。而美国付出这些努力后的结果是，朋友和敌人都逐渐形成了一种看法：美国不再把中东视为优先地区。这种感觉被中国进一步强化。中国与美国形成了对比，在区域经济组织中发挥越来越重要的作用，军事活动的规模扩大，更重要的是，在中国南部和东部海域的空域和岛屿地区

标注边界。

对中国的举动，美国给予了一定程度的遏制。在奥巴马就任总统早期，政府推出“枢纽亚洲”（后来改为“亚洲再平衡”）的亚洲政策，这一姿态意味着过度强调中东地区的时期已经结束。[注]“枢纽亚洲”是个合理的概念，但是其实施却加剧了美国在中东和欧洲的传统盟友的不安，而且未必能让亚洲的盟友安心。此外，借用伍迪·艾伦那句“80％的生活是要到场”来比喻，外交政策80％的工作是跟进。美国在这方面的言行并不一致。原定的总统高级别亚洲访问被取消，在奥巴马总统第二任期内，国务卿和国家安全顾问都没有将亚洲列为优先区域，海军和空军的增派工作进展缓慢，而最终的出现形式是定期在空中和海上挑战中国的诉求。最重要的是，奥巴马政府在2015年完成了亚太地区贸易协议的谈判：《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement）。[注]但是，由于美国国内政治的影响，该协定的命运不能确定，因此这一成就的积极影响被稀释淡化。在亚太地区内部动力与前后矛盾的美国政策作用下，最终这一地区处于一种长期不确定状态：表面稳定，但未来不明确。

亚洲最重要的关系出现在中国和日本之间，它们分别是世界第二和第三大经济体（事实上，正是在这个时期中日两国的排名互换，中国的经济总量超过了日本）。两国关系摩擦的根源是历史原因，尤其是“二战”之前以及“二战”期间两国交战时，日本强占中国领土，残忍杀害中国平民。日本政客的各种言论在一定程度上稍微平缓了中国的痛苦情绪，但这种效果又被日本教科书事件和日本领导人参拜靖国神社所削弱。双方各自增加军备，加剧了紧张关系。[注]中日多次紧张局势都是有关竞相声明拥有东海的渔场、海洋资源以及争议颇多的钓鱼岛（日本称为“尖阁诸岛”）。[注]双方发生过几起事件，但都没有升级，虽然双方缺乏专用的“热线”，也没有实施增强彼此间信任的措施。事态得以控制是因为两个因素：两国经济上相互依存，各自的能力都不可小觑，加上有美日同盟，所以不能确定军事对抗会如何发展。自冷战结束以后，中日

双边贸易增加了10倍，将两国的命运紧紧联系在一起。注

南亚在地理上与东亚相对较近，但从地缘政治上来说，却很遥远。它由印度和巴基斯坦两个国家组成，都成立于1947年，两国之间的关系充斥着摩擦，还经常升级到暴力的程度。事实上，在许多印度人看来，巴基斯坦的存在是对印度的公然冒犯，他们不认为需要成立一个单独的伊斯兰国家，因为印度本身有不少穆斯林，他们大多和当地民众相对融洽。双方之间爆发了1965年和1971年两次克什米尔战争。前文提到，两国都拥有了核武器：印度制衡中国，巴基斯坦迫使印度不敢轻举妄动。

冷战结束时，人们或许期待印巴关系进入改善的时代，因为印度往往与苏联结盟，而巴基斯坦与美国、中国或分别或同时结盟。但事实上，冷战结束后这两个南亚主角基本上都无所凭依，不得不自己决断。确实，当这两个宿敌在1990年春天几乎要开战时，全世界的目光都集中在欧洲之事上，几个月后，又转而关注科威特和伊拉克。

更糟糕的是，两国之间几乎没有任何正常交往。一个事实有力地支撑了这一现实：即使在冷战的巅峰，美苏之间也有很多外交、经济和文化交流，而这两个南亚国家从过去到现在所有的互动次数加在一起，都比不上美苏最差时的数量。印巴之间没有任何经济或其他方面的相互依存，战争对它们来说成本不高。

如今，南亚的情形脆弱而危险，印巴关系仍然十分脆弱。巴基斯坦在政治意义上是一个弱国，却是一个核大国。当选的平民政府只是名义上领导国家，真正的权力掌控在领导武装部队和情报机构的军官手中。巴基斯坦的软弱还表现在政府不能有效管控恐怖组织，而掌权派可能不愿意管控他们，因为察觉到他们在巴基斯坦与印度、阿富汗的摩擦中能发挥作用。确实，正是因为位于巴基斯坦的恐怖组织在2001年和2008年采取恐怖行动，南亚再次被拖入战争的边缘。

这个时期美国的政策是微妙地平衡。美国尽力防止两国陷入战争，

经常鼓励双方开展正常交往，制定战争可能爆发时的紧急外交行动机制。（1990年5月，我参与了一次这样的紧急斡旋，与当时的副国家安全顾问鲍勃·盖茨一起访问这两个国家。这是一次成功的努力，在双方处于开战边缘时，及时终止了这一趋势。）美国还寻求与印度建立更深、更广泛的关系，这是非常明智的选择，因为印度拥有巨大的经济和战略潜力。双方之间的贸易和投资显著增加，2005年，两国关系出现关键性突破：美国和印度首次宣布在和平利用核能领域开展合作。几年后，两国正式签署了这份协议，结束了由印度核计划引发的美国对印度的制裁以及所产生的其他分歧。注包括奥巴马总统两次访印在内的高层会晤进一步推动了双边关系的深化。

美国与巴基斯坦的关系更难取得进展。巴基斯坦的核计划（华盛顿一直不愿接受这一现实）固然是一个原因，但更重要的是巴基斯坦向阿富汗塔利班提供庇护和支持，容忍和直接支持恐怖主义，破坏阿富汗的稳定。令事态复杂的另一个原因是，很难让巴基斯坦的当选领导人承担责任，因为他们不负责政策事宜。更严重的问题是巴基斯坦非常羸弱：制裁等措施可能会进一步打破这个拥有巨大核武库和成千上万恐怖分子的国家的稳定。处理敌对关系也许棘手，但往往相对更直接，有一套常用方法，包括谈判、制裁和使用武力。与之相比，管理与合作伙伴和朋友关系中的分歧更加复杂，因为并不清楚应该使用什么方法、如何使用。这在美国与土耳其、沙特阿拉伯和以色列的关系中都有充分体现。此外，更加复杂的是处理与巴基斯坦、阿富汗等不牢固的友国关系，因为换一种方法很可能会更糟糕。注

南亚另一个值得讨论的国家是阿富汗。2002年驱逐塔利班政权之后，美国帮助阿富汗建立了新的国家政府，但这一进展并没有能够让阿富汗的和平改善趋于正常。阿富汗内战继续进行，塔利班余部得到邻国巴基斯坦的庇护和支持。作为联合国军事行动的一部分，乔治·沃克·布什政府把派遣部队增加到约2.5万人，但始终没有出台解决之策。部队数量远超有限反恐任务所需，但是还不足以让这个国家安定、强大、自

主。美国无意帮助建构阿富汗，因为这不同于伊拉克，成功建构的可能性不大，而且即使成功（如果以某种方式实现），其影响也只限于这一个国家，不能触发其他国家发生类似的变化。有趣的是，这很像1989年苏联撤军后影响美国对阿富汗政策的思路，而正是当时的立场促成了塔利班首次掌权执政。这是我的第一手经验，因为这两次政策的制定和实施我都参与了，而两次都不能算作成功。[注]

到2009年奥巴马担任总统时，阿富汗的安全局势进一步恶化。与前任总统一样，奥巴马也陷入了各种优先事项的权衡取舍之中：不希望阿富汗退回到“9·11”事件之前的状态，同时想兑现让美国士兵回家的承诺。于是，2009年12月宣布了一项决定：将美国驻军增加约50％（增加到10万人），但在18个月后开始减少驻军。[注]这种基于时限（本质上是武断的）而不是当地实际情况的决策是一个很大的错误。事实上，所宣布的撤军时间表以及对士兵实际能做什么的限制可能和稳定阿富汗的目标相冲突，它表明美国缺乏承担精神，削弱了美国对后来事件的主导能力。到2015年下半年，虽然美国宣布推迟美军完全撤出、在阿富汗保持数千名驻军，但是这个决定来得太晚了，而且数千名驻军的数量太少。[注]结果，2016年，塔利班控制了阿富汗约20％的国土，“伊斯兰国”也在此抢占领地。

欧洲的演变有明显的不同。“二战”后的欧洲历史与前几个世纪这个大陆上所发生的许多事情相比，有很大的突破。这与冷战的结构和约束有很大关系，但在某种意义上，根本原因是西欧和欧盟的成功。这一创举不仅创造了一个匹敌美国规模的经济体，而且有助于西欧成为世界上最稳定的地区。

冷战结束后，许多欧洲政府面临的问题是：理想的一体化应该到什么程度，才能既令各国民众愿意接受、又在政治上可行？总体上有两个愿景的争辩。第一个远景类似于“美利坚合众国”，成立一个“欧洲合众国”。这意味着整个欧洲的权威逐渐从各国首都转移到布鲁塞尔以及被

授权的超国家权威，即欧盟。

这个方向上取得了一些进展，最重大的成果是在1992年年初欧共体12个国家领导人签署了《马斯特里赫特条约》（Maastricht Treaty），这成为后来成立欧盟的基础。[注]欧共体和欧盟之间的一个区别是，欧盟在继承欧共体的经济和其他遗产之外，还新加入了共同外交和安全政策这一“支柱性”层面。10年后，欧盟从北约接手巴尔干部分地区的维和任务。在经济方面，《马斯特里赫特条约》引入中央银行体系和共同货币的想法，而所有这些构想在10年后都一一实现。到1993年，一个整体的欧盟市场诞生，确保货物、服务、人员和资本能够跨越国界自由流动。多年前，申根地区（以该谈判所在的卢森堡城市为名）成立，实质上为人们在这些国家之间流动和使用护照消除了国界的限制。在一体化方面，欧盟越来越深化且越来越广泛，从1995年的15个国家扩大到10年后的25个，如今已有28个成员。

欧盟并没有带来许多人忧虑的后果，比如成员国会丧失国家认同和主权权威，受庞大官僚机构的统治。第二个愿景“联合欧洲”正是要避免这种忧虑。在这一方案里，国家和布鲁塞尔之间的平衡更加偏向前者。2005年，一些国家拒绝接受欧洲新宪法，因为它将更多权力从各国政府转移到在很多人看来不近人情、不负责任的布鲁塞尔。针对反馈意见，出台了《里斯本条约》（Lisbon Treaty），于2009年生效，替代了先前的欧洲新宪法，解决了部分所关注的问题（没能解决全部），加强了直接选举产生的欧洲议会的作用。[注]

但是在过去10年间，欧洲所发生的很多事情越来越偏离愿景。在历届软弱领导人的主导下，欧盟的影响日渐式微。很多政府不愿意将大量资源投入军事防御，对已经投放的资源也不愿意充分利用。与消极投入欧盟形成对比的是，各国政府保持对自己对外政策和国防政策的控制，在情报和执法领域的协调也是各自为政。欧洲的经常性场景是：整体小于各部分之和。

更为重要的是，由于缺乏真正的结构性改革，经济问题丛生。欧元区19个国家执行共同的货币政策，这与财政（税收和支出）政策过去和现在一直由各国政府决定的事实不匹配，造成经济长期低增长和诸多问题。人口方面的挑战包括老龄化（工作年龄人数与因年龄太小或太老而无法工作人数的比例也不断恶化），而如何吸纳和化解从叙利亚和中东涌入的难民也增加了各国的负担。

这些欧洲趋势可能引发多个急剧性后果。“左翼”和右翼中的民族主义政党在数量和力量上都有所增加，造成的后果是：欧洲并不是在集权式“欧洲合众国”和分权式“联合欧洲”之间选择，而是在分权式联合欧洲和更加分散、以国家为主体的欧洲之间选择。许多欧洲国家的民众对欧盟的支持意愿大降，而近年来地缘政治的回归令事态进一步雪上加霜，这也构成了欧洲的另一个难题。我不是指与南斯拉夫分裂有关的问题，此类问题大多只是这一难题的产物，不会更持久；我也不是指恐怖主义，虽然欧洲的恐怖活动也增加了。最具相关性的是俄罗斯征服克里米亚，公然干涉乌克兰东部，并且形成对几个邻近小国的潜在威胁。在短短两年多的时间里，欧洲从全球联合度最高、最稳定的地区和最接近“历史终结”的理想局势蜕化成一个高风险的地区，可怕的历史似乎有重现之势。

在冷战结束后的25年里，拉丁美洲在许多方面基本都向好的方向发展，值得褒扬。其原因与冷战结束关系不大，因为这一区域不是东西方角力的主要场所，所以是明显的几个例外之一。真正的动因来自该地区自身的变化。一些国家成功地从权威主义转变为民主制度，市场经济日益壮大。智利和墨西哥尤为突出。哥伦比亚在美国的大力援助下击败了一次大型游击队运动，到2016年年初，游击队在军事上被打败，准备接受和平条件。巴西帮助数百万人脱离了贫困，取得了重大进步。拉丁美洲的区域经济增幅超过400％。阿根廷在多年暴政之后，到2015年年底开始出现转机。即使古巴这样抵制市场经济的国家，看起来也比以前更开放——冷战结束后，它失去了长期庇护者的支持。

拉丁美洲并非没有自己的挑战和问题。委内瑞拉的专制统治已有十多年，经济过度依赖石油；中美洲的犯罪、毒品和政府软弱腐败造成各种问题相互交织；墨西哥同样面临毒品、犯罪、司法制度不良、不平等以及中央政府无力实现全国秩序等挑战；巴西深受地方腐败、政府机构臃肿、债务沉重和经济萎缩压力之苦。但是，令人震惊的是，整个拉美地区都缺乏绝对和相对地缘政治，很少花费用在对外作战上，而维持内部安全的花费更多。这里没有核扩散的威胁：阿根廷和巴西早就放弃了核计划，《特拉特洛尔科条约》（Treaty of Tlatelolco）禁止该区域拥有核武器。注有争议的边界很少，国家之间冲突的威胁也小。这一有利局面源于许多原因，其中之一是拉丁美洲的区域组织、美洲国家组织（Organization of American States）都不强硬，在采取行动前必须达成一致意见，结果往往是不行动。这一地区确实面临着问题和挑战，但几乎都无外乎政府功能、经济和国家能力建设。

非洲有50多个国家，和拉丁美洲、中东地区有共同点，许多非洲国家也取得了令人瞩目的进步。南非和平结束了种族隔离，是一大成就，尽管后来不少事态的发展令人失望；卢旺达人在经历巨大的国家灾难之后再次汇聚到一起，是一个正面的典型；博茨瓦纳、佛得角、肯尼亚、纳米比亚和塞内加尔等国家在治理措施和经济竞争力上成绩较突出。非洲总体经济增长约500％，当然，这一数字也反映出经济的低起点和大宗商品的扭曲效应，还掩盖了国家内部和国家之间的巨大不平等。

与拉丁美洲一样，非洲最主要的问题在于政治治理及经济和社会发展。腐败很普遍，但总体没有传统的地缘政治问题。中国在这里取得了一些经济进展，但也了解外国在此能够达到的上限；很少有强国威胁弱势邻国独立性的情况；最紧迫的挑战大多来自国内，而不是发生在国家之间；没有核扩散的威胁。对秩序的威胁主要来自少数群体的分裂活动、多数群体对少数群体的压制、部落和宗教冲突、难民流动和恐怖组织。我并不是在为非洲发生的多次长期内战、种族灭绝和镇压等问题裹上一层糖衣，而是说大部分非洲大陆都不是大国竞争或传统战争的发生

地。

---

1. Mahmoud Abdel-Fadil,et al.,Arab Human Development Report:Challenges to Human Security in the Arab Countries(New York:United Nations Publications,2009),http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf.
2. “Statement of President Barack Obama on Egypt,”February10,2011,The White House,https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2011/02/10/statement-president-barack-obama-egypt.
3. UN Security Council,Resolution1973,March17,2011,http://www.undocs.org/S/RES/1973(2011).
4. The phrase“leading from behind”was first articulated by an unnamed Obama-administration official in Ryan Lizza,“The Consequentialist:How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy,”The New Yorker,May2,2011,http://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist.
5. See Alan J.Kuperman,“Obama’s Libya Debacle:How a Well Meaning Intervention Ended in Failure,”Foreign Affairs94,no.2(March/April2015),https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/obamas-libya-debacle.For an account of decision-making,see Jo Becker and Scott Shane,“Hillary Clinton,‘Smart Power’and a Dictator’s Fall,”The New York Times,February27,2016,http://www.nytimes.com/2016/02/28/us/politics/hillary-clinton-libya.html.
6. Jeffrey Goldberg,“The Obama Doctrine,”The Atlantic,April2016,http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obamadoctrine/471525/.
7. “Statement by President Obama on Syria,”August18,2011,from Macon Phillips,“President Obama:‘The future of Syria must be determined by its people,but President Bashar al-Assad is standing in their way,’”White House Blog,August18,2011,https://www.whitehouse.gov/blog/2011/08/18/president-obama-future-syriamust-be-determined-its-people-president-bashar-al-assad.
8. Barack Obama,“Remarks by the President to the White House Press Corps,”(speech,Washington,DC,August20,2012),The White House,https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps.
9. Barack Obama,“Statement by the President on Syria,”(speech,Washington,DC,August31,2013),The White

House,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria.

10. “Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons,”September14,2013,U.S.Department of State,http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/09/214247.htm.

11. Goldberg,“The Obama Doctrine.”

12. John F.Kennedy(speech,Americans for Democratic Action Convention,Washington,DC,May12,1961),quoted in“Times Call for Liberal Action,Says Kennedy,”Lodi News-Sentinel,May13,1961,https://news.google.com/newspapers?id=QOgzAAAAIBAJ&sjid=g4HAAAAIBAJ&dq=americans+for+democratic+action&pg=7056,

13. Vladimir Putin,“70th Session of the UN General Assembly,”(speech,New York,September28,2015),President of Russia,http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385.

14. See Richard N.Haass,The Reluctant Sheriff:The United States After the Cold War(New York:Council on Foreign Relations Press,1998).Barack Obama clearly belongs to the category of presidents who favored retrenchment over the expansion of US power.See Steven Sestanovich,Maximalist:America in the World From Truman to Obama(New York:Knopf,2014),especially chap.12.

15. UN Security Council,Resolution2254,December18,2015,http://www.undocs.org/S/RES/2254(2015).

16. “Joint Statement of the United States and the Russian Federation,as Co-Chairs of the ISSG,on Cessation of Hostilities in Syria,”February22,2016,U.S.Department of State,http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/253115.htm.

17. Adel Al-Jubeir,interview by Christiane Amanpour,Amanpour.,CNN,February19,2016,http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1602/1

18. James A.Baker III et al.,The Iraq Study Group Report:The Way Forward,A New Approach(December6,2006),http://bakerinstitute.org/media/files/Research/88085bb4/iraqstudygr findings.pdf.

19. See George W.Bush,“President’s Address to the Nation,”(speech,Washington,DC,January10,2007),George W.Bush White House https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html;and“Fact Sheet:The New Way Forward in Iraq,”January10,2007,George W.Bush White House,https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-3.html.See also,Bush,Decision Points,chap.12.

20. “Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq,”December14,2008,U.S.Department of

State,http://www.state.gov/documents/organization/122074.pdf.

21. Barack Obama,“Remarks of President Barack Obama-Responsibly Ending the War in Iraq,”(speech,Camp Lejeune,Jacksonville,NC,February27,2009),The White House,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsibly-ending-war-iraq.

22. Emma Sky,The Unraveling:High Hopes and Missed Opportunities in Iraq(New York:Public Affairs,2015).

23. There is no end to the literature that examines foreign policy decision-making.Some of the best books include Richard Neustadt and Ernest May,Thinking In Time:The Uses of History for Decision-Makers(New York:Free Press,1986);Graham Allison and Philip Zelikow,Essence of Decision:Explaining the Cuban Missile Crisis(Boston:Addison Wesley,1999);Morton H.Halperin and Priscilla A.Clapp with Arnold Kanter,Bureaucratic Politics and Foreign Policy,2nd ed.(Washington,DC:Brookings Institution Press,2006);and Gordon Goldstein,Lessons in Disaster:McGeorge Bundy and the Path to War in Vietnam(New York:Times Books,2008).On the role and functioning of the National Security Council under different presidents,see Ivo H.Daalder and I.M.Destler,In the Shadow of the Oval Office:Profiles of the National Security Advisors and the Presidents They Served—From JFK to George W.Bush(New York:Simon and Schuster,2009).For insider accounts of the dynamics of the George H.W.Bush administration,see the memoirs of Bush and Scowcroft,A World Transformed;Baker,The Politics of Diplomacy;and Haass,War of Necessity,War of Choice.For the Clinton administration,see Madeleine Albright,Madame Secretary(New York:Miramax,2003);and Bob Woodward,The Agenda:Inside the Clinton White House(New York:Simon and Schuster,1994).For the George W.Bush administration,see Bush,Decision Points;Condoleezza Rice,No Higher Honor(New York:Random House,2011);and Robert M.Gates,Duty:Memoirs of a Secretary at War(New York:Knopf,2014).For the Obama administration,see Gates,Duty;Hillary Rodham Clinton,Hard Choices(New York:Simon and Schuster,2014);Leon Panetta,Worthy Fights:A Memoir of Leadership in War and Peace(New York:Penguin,2014);Vali Nasr,The Dispensable Nation:American Foreign Policy in Retreat(New York:Doubleday,2013);and David Samuels,“The Aspiring Novelist Who Became Obama’s ForeignPolicy Guru,”New York Times Magazine,May5,2016,http://www.nytimes.com/2016/05/08/magazine/the-aspiring-novelistwho-became-obamas-foreign-policy-guru.html.

24. Hillary Clinton,“America’s Pacific Century,”Foreign Policy,October11,2011,http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific century;Tom Donilon,_“America is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules,”Financial Times,November27,2011,http://www.ft.com/cms/s/0/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0.html#axzz1lvbgzfyEc;President Barack Obama,The White House,“Remarks By President Obama to the Australian

Parliament,”(speech,Canberra,Australia,November17,2011),http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarkspresident-obama-australian-parliament.

25. “Trans-Pacific Partnership,”Office of the U.S.Trade Representative,https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transpacific-partnership/tpp-full-text.

26. See Zheng Bijian,China’s Peaceful Rise:Speeches of Zheng Bijian,1997-2005(Washington,DC:Brookings Institution Press,2005).Also see Thomas J.Christensen,The China Challenge:Shaping the Choices of a Rising Power(New York:Norton,2015).

27. Sheila Smith,Intimate Rivals:Japanese Domestic Politics and a Rising China(New York:Columbia University Press,2015).

28. Richard Katz,“Mutually Assured Production:Why Trade Will Limit Conflict Between China and Japan,”Foreign Affairs92,no.4(July/August2013)https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2013-06-11/mutual-assured-production.

29. United States and India Nuclear Cooperation,Pub.L.No.109-401,https://www.congress.gov/109/plaws/publ401/PLAW109publ401.pdf.

30. See Daniel S.Markey,No Exit from Pakistan:America’s Tortured Relationship with Islamabad(New York:Cambridge University Press,2013).

31. Haass,War of Necessity,War of Choice,194-200.Also see Ahmed Rashid,Descent Into Chaos:The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan,Afghanistan,and Central Asia(New York:Viking,2008).

32. Barack Obama,“Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan,”(speech,Washington,DC,December1,2009),The White House,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-addressnation-way-forward-afghanistan-and-pakistan.

33. Barack Obama,“Statement by the President on Afghanistan,”(speech,Washington,DC,October15,2015),The White House,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan.

34. “Treaty on European Union,”February7,1992,European Union,http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty on_european union/treaty on european union en.pdf.

35. “Treaty of Lisbon,”December13,2007,European Union,http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN.

36. “Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean,”February14,1967,UN Office of Disarmament Affairs,http://disarmament.un.org/treaties/t/tlatelolco/text.

# 第七章 世界多极化的泡沫

我在哈佛大学肯尼迪政府学院教书时，一个常见的主题是：政府部门90％的工作是实施。政策设计当然重要，达成原则性协议也值得付出努力，但最重要的是：实际上做到了什么。我在这里再次强调这一点，因为合法性和秩序受到过程与政策的影响。后冷战时代伊始，全世界似乎在联合国安理会领导下，就阻止萨达姆入侵和吞并科威特达成了广泛一致，但是这一成功在很大程度上取决于两个原因：获得广泛支持的传统主权概念；萨达姆的行径很野蛮。确实，如果其他4个常任理事国中的任何一个有不同意见，并准备使用其否决权挫败美国的计划，美国就不会在整个危机期间依赖安理会解决这个问题。换句话说，在华盛顿方面看来，联合国安理会的支持能够赋予合法性，最好能够获得，但不是必不可少的。

同样的问题出现在激发国际社会对塞尔维亚问题的应对中。美国和欧洲普遍认为塞尔维亚的行为毫无根据、不道德，但是当知道俄罗斯会使用否决权阻止联合国批准对塞尔维亚进行武装干预时，美国与英国、法国一起将这个问题提交到北约。这种“择地行诉”是一种实用的方法，能够为某个计划获得多边支持和一定程度的合法性，却也是那些不同意的国家所厌恶的。还有观点认为这是一种迂回方法，只是为了获得能够赋予合法性的组织的支持。

为发动2003年伊拉克战争，美国起初与联合国安理会合作，但最终放弃了这一路径，没有获得正式或非正式的国际支持就开战了。十几年后，俄罗斯干涉克里米亚时也没有求助于安理会。联合国确实就克里米亚问题召集了会议，但那是在事情发生之后，而不是授权给俄罗斯，允许它进行干涉。

这里可以得出如下结论。首先，没有一个国家——更不用说一个大国——会因为没有联合国的首肯，就准备放弃它认为有利于其国家利益的行动。巴尔干地区所发生的一切恰恰佐证了这一观点。公正地说，塞尔维亚政府的所作所为按照国际法或价值观来衡量属于非法范畴，美国和欧洲所寻求的行动方案具有内在合法性，但是俄罗斯拒绝同意，这意味着行动不会得到安理会的批准，不能获得传统权威赋予它的合法性，事情只能陷入困境。

其次，这表明如果没有对规范和规则的共识，就无法单独从程序角度来界定合法性。这其中明显有两种对立的立场：基于原则的合法性和基于程序的合法性。美国往往倾向于前者，而较弱的国家倾向于后者，因为它提供了一种限制大国行动的方法。

这里有一个相关问题：联合国安理会本身不应该拥有分配合法性的地位，因为它自身就存在合法性问题。安理会的问题在于它并不代表当今的世界。这并不奇怪，因为它反映了“二战”期间那些决策者的意愿，他们聚集到一起，想象勾画战后的世界前景——是他们希望的样子。有争议说安理会的欧洲代表过多，因为英国和法国都担任常任理事国。同时，又可以说欧洲的代表数量不足，因为那时德国还没统一，欧盟尚未成立。而日本（最初和德国一样，因为是“二战”的战败国而被排除在外）和印度（那时还是殖民地）都没有永久席位。虽然有过改革安理会的诸多努力，但一个个提案均被否决，最终都失败了。这个结果并不难解释，因为任何建议总是有利于一些常任理事国，或者不利于其他常任理事国。毫不奇怪的是，如果有常任理事国认为所提议的改变不利于自己，就会投否决票。于是，寻找变通方法越来越成为一种趋势。

前文提到了这样一个变通实例：在塞尔维亚冲突期间，美国和西欧由于俄罗斯在联合国的阻挠，就把问题提交到北约。其他多边集团逐渐壮大，可以解决具体问题或与具体国家（一个针对伊朗核问题，另一个针对朝鲜）相抗衡，其中最显著的成果是《防扩散安全倡议》

（Proliferation Security Initiative）。倡议支持阻止核武器扩散的各项努力，现在有100多个国家加入，以不同的方式致力于实现这一目标。我曾把这种方法叫作“菜单式多边主义”，其他人将这种现象描述为“设计师多边主义”。这些协议各有作用，但即使合在一起，也因为关注面狭窄、会员数量有限且不断变换，还不能和欧洲协调相提并论。

其他的变通案例并非对具体情况的反应，而是试图创建新机制，以呼应世界格局的演变，更好地反映出权力和影响力的分配。这些努力也反映出想要解决的问题不再局限于战争与和平，而是包括一系列经济和其他全球性问题在内的更广泛议程。世界银行、国际货币基金组织等常设机构应对全球经济的变化进行了一些革新，但这些革新往往落后于现实。当然这些机构本身创建的初衷并非是为了解决后来出现的各种挑战。

西方七大工业国集团（G7）是一大创举。20世纪70年代中期，美国、联邦德国、法国、意大利、英国、日本和加拿大成立七国集团，不久，欧共体的一个代表受邀加入，20年后，俄罗斯受邀加入，七国集团演变为八国集团。八国集团提供了一个良机，全球许多最富裕国家领导人一起召开年度会议，共同讨论各种问题议程。原先的七国集团各国财政部部长继续单独会晤，讨论全球经济问题，俄罗斯因其经济性质和规模相对较小而被排除在外。

七国集团和八国集团的机制有两方面的问题：成员有限，很多国家没有包括在内；没有真正的工作人员，成员国之间很少会晤。1999年二十国集团成立，吸纳了更多国家，承担了之前七国集团和八国集团所关注的许多问题，中国、拉丁美洲的墨西哥、巴西和阿根廷以及印度、韩国、澳大利亚、土耳其、南非等国家（不少国家被称为中等收入国家）都成为二十国集团成员。20个成员国的人口、产出和贸易在全球总额中占最大份额。二十国集团和七国集团、八国集团一样，每年举行一次会议，重点着力于经济议程，几乎没有全职工作人员，是一个协调机制，

而不是具有明确权限的正式机构。

二十国集团（如果将所有被邀国家计算在内，应该是二十五国集团甚至三十国集团）无法避开权衡的问题：成员越多越难以取得真正的进展，在贸易和气候等领域尤其如此，因为需要囊括许多国家，有时几乎是所有国家，所以无法形成真正意义上的共识。于是，贸易领域的区域和双边协议激增，另一个结果是出现了非正式集团（通常被描述为自愿联盟），有相似想法的相关政府组成这样的联盟，处理特定的谈判或问题。在目标彼此相左时，合法性和有效性往往能起到作用。

关于合法性的构成要素，由于多种原因一直难以达成共识。最清晰的原因是：各国政府对事情的看法不同。在各国政府眼中，具体的、短期的国家利益几乎总是优先于更大的、长期的目标。如果某些措施会导致成本升高、减缓经济增长，就难以说服他们采取更加积极的举措应对气候变化。同样，许多政府对任何可能影响主权的事件都保持警惕，因为他们担心在国内采取必要行动来维持国内秩序时，可能会因为触犯到公民的权利而遭到其他国家的反对。

国际体系也发生了结构性变化。20世纪末的事实是：大国不再那么强大。这并非因为它们缺少绝对实力，而是有其他影响因素。在很多情况下，许多发展中国家的发展速度之快远非成熟经济体可比，因此大国的相对力量在减弱。中国是个明显的例外和罕见的先例，这个发展中国家依然是主要力量，其人口规模是主因。

与这种趋势密切相关的一个现实是，大国必须要与之抗衡的国家越来越多，还要制衡那些也可以发挥重要力量的非国家实体。我用“非极性”来描述这种权力和能力广泛分布的现实，在本质和根本上都已经不同于过去的世界及其特点。而这个时代权力分配更分散的特点，使得汇聚所有相关行为体和解决问题都更加困难。[注]

很清楚，这个时代完全不同于由一个（单极）或两个（双极）大国

主导的时代。帝国类似于单极。有人提出，冷战刚结束时也有单极世界的特征，因为只有美国占据主导地位，没有其他国家有与它抗衡的能力和愿望。如果说1991年以后确实存在过这样的单极格局，那也非常短暂。(注)

两极格局是冷战时代的核心，美国和苏联（连同它们各自的盟国和伙伴）40年间各自为阵，分庭抗礼。随着冷战对抗的消逝和苏联内外部帝国的瓦解，两极格局不复存在，“超级大国”这一术语也应该消失。“超级大国”或许生动地反映出冷战现实中的主要特点，因为美国和苏联能够很大程度地影响它们的盟国和伙伴，但是历史已经翻开新的一页，不仅俄罗斯不是当时的苏联，而且由于冷战时代的约束消失，如今的美国在一定程度上也不像过去那样目标集中、行动统一。关于美国应该做什么，共识较少。此外，同盟之间的关系更松散，权力和影响也比以往更分散，对此下文还将详细讨论。

许多人认为后冷战时代的世界（也就是我们所在的今天）是多极格局。这是另一个错误的认识。多极世界是由几个国家主导的世界。当今这个时代有6个主要国家和地区（美国、中国、俄罗斯、欧洲、日本和印度），它们的人口占全世界总数的一大半，经济产量占全球的70％，军费开支约占全球的80％。但是据此认为如今是多极格局，则是一种误读。

首先，多极化的认识忽略了其他许多重要的国家权力中心。简短来说，有南美洲的巴西、阿根廷、智利和委内瑞拉，北美的墨西哥和加拿大，非洲的尼日利亚和南非，南亚的巴基斯坦，亚太地区的澳大利亚、越南、朝鲜和韩国，以及中东的沙特阿拉伯、伊朗、以色列和埃及。土耳其也将列入这一名单。这些国家基本上是中等国家，往往在所在区域举足轻重。

其次，重要的权力中心绝不仅仅局限于国家，还有许多组织有很大

的影响力。首先是联合国及其分支、国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等国际组织。其次是区域性机构（最知名的有欧盟、非洲联盟、美洲国家组织和其他由区域成员组成的政治经济组织）和职能机构，如石油卡特尔欧佩克（OPEC）、监管《核不扩散条约》相关义务履行状况的国际原子能机构，以及上海合作组织。再次，有一些国家、州省和城市的政府对其国家边界之外有一定的政治自主权和影响力。此外，还有从盖茨基金会到无国界医生组织、传媒集团、民兵组织、恐怖组织、宗教机构与运动、毒品卡特尔以及其他非政府组织，它们覆盖全球不同的区域。总之，这个世界的权力分布很广，大国以外的实体以各种形式掌握了越来越多的权力。

但是，事实并不只是大国必须与众多实体分食一杯羹这么简单，在可衡量的力量与相关力量之间通常存在着巨大差距。大国有充足的可衡量力量，但是相关力量较小。其原因各异——可能是缺乏从远程施加影响的手段；也许它们的政治制度不允许它们在足够长的时间内投入足够的力量来应对具体挑战；或者它们的力量很容易被地方力量削弱。地方力量虽然整体不够强大，但是在当地有更大的能力，投入也更多。无论是什么原因，结果大都相同，在企图影响另一个社会内部政治结构时尤其如此。军事行动可以帮助塑造出一个基本环境，但是，任何一种占领或建构努力都无法改变当地的文化、信仰和根深蒂固的行为方式。理论上的力量不一定能够转化为事实上的力量。

---

1. There is a large body of work on the contours and characteristics of the post-Cold War world.See,among others,Richard N.Haass,“The Age of Nonpolarity:What Will Follow U.S.Dominance,”Foreign Affairs87,no.3(May/June2008),https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/agenonpolarity;“The New Game,”The Economist,October17,2015,http://www.economist.com/news/leaders/21674699-americandominance-being-challenged-new-game;Fareed Zakaria,The PostAmerican World(New York:W.W.Norton&Company,2008);Charles A.Kupchan,The End of the American Era:U.S.Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century(New York:Alfred A.Knopf,2002);Joshua Cooper Ramo,The Age of the Unthinkable:Why the New World Disorder

Constantly Surprises Us and What We Can Do About It(New York:Little,Brown and Company,2009);Moisés Naím,The End of Power:From Boardrooms to Battlefields and Churches to States,Why Being in Charge Isn't What It Used to Be(New York:Basic Books,2013);Charles A.Kupchan,No One's World:The West,The Rising Rest,and the Coming Global Turn(New York:Oxford University Press,2012);and Ian Bremmer,Every Nation for Itself:Winners and Losers in a G-Zero World(New York:Portfolio/Penguin,2012).

2. Charles Krauthammer,"The Unipolar Moment,"Foreign Affairs70,no.1(1990),https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment.

# 第三部分

# 第八章 全球新秩序的设想

本书的第一部分追溯了从17世纪中叶现代国家制度兴起到冷战结束期间国际秩序演变的历史。秩序始终围绕着国家、特别是当时的大国而展开。新秩序的主要元素是互相尊重主权，降低了插手他国内部事务的频率和强度以及战争的可能性。这一原则——外交政策中体现为对合法性的共同定义——背后的机制是权力平衡和防止现有秩序被破坏的常规外交程序。

这个时代（尤其是20世纪）的历史表明，维持秩序说起来容易做起来难。两次世界大战都成为秩序轻而易举被破坏的铁证。

20世纪下半叶更加稳定，至少避免了大国冲突。确实，冷战虽然形成了一些风险、失败和地方冲突，但也给世界带来了相当程度的稳定。这种稳定部分源自谨慎，因为各方都明白，无论谁率先发动攻击，核战争对所有人都意味着灾难。富有创造性的外交政策也维持了这种稳定，降低了两个大国由于较小分歧而直接对抗并进而升级的机会。

如前所述，“二战”后秩序的起源不太明显，它在“二战”后开始演变，影响了全球经济、政治和战略等各个方面。本书在第一部分结束时引入“二战”后秩序这一概念，成为第二部分的开篇话题，其源头促成了某些领域内一定程度的国际合作。众所周知，冷战结束后，好像迎来一个光明、乐观的时代，但是并没有维持多久。在20多年后的现在，很难说世界是有序的，也无法说世界在向秩序这个方向发展。相反，虽然几个世纪以来世界混乱的主要来源——大国冲突——已从世界舞台上消失，但确实有必要关注这个世界及其发展轨迹。在国际体系中，结构性改变影响着走向无序的趋势，权力已经史无前例地分散，而美国和其他

大国在关键时刻的行动和不作为加剧了这一趋势。结果，这个世界不仅权力更加分散，而且有更多的决策者和独立行为体。由此出现了许多难以应对的全球性和区域性挑战，包括核武器和远程运载系统的实际和潜在扩散、恐怖主义、难民和流离失所者人数激增、中东混乱、欧洲被围困、亚太地区平衡难以维持、网络空间缺乏管控、对气候变化的应对不足、会夺去数百万生命的流行性疾病可能大流行。

我明白，以上分析中提出的主要观点比较悲观，甚至令人沮丧。我并不想危言耸听，但是自满更危险。透过玫瑰色的眼镜确实能够看到令人乐观的景象，但那只是短暂的假象。

我暂时也没有其他建议，因为没有什么可做的。本书分析的很多实例并非必然发生的宿命。事实上，历史上很少事情是不可避免的，相反，政府、组织和人们选择做什么和不做什么会产生很大的区别，随着时间的推移将影响历史进程。

如果要做一个类比，我再次想到了犹太教的赎罪日。对犹太人来说，一年中最神圣、敬畏的10天从犹太新年（哈桑纳节）开始，到赎罪日结束。这10天（往往在9、10月间）里，教徒对刚过去的一年和未来一年里进行深刻的忏悔。10天结束的时候，关于来年的“生命册”（Book of Life）会密封，其中包括很多事项：谁会安定或漂泊、谁会安宁或困扰、谁当安逸或受苦、谁当贫穷或富有、谁将遭贬或高升……最引人注目的是谁会活着或死去。

这一切可能看起来像宿命论，因为一旦这本“生命之书”在赎罪日日落时被密封，一切已成定局。其实并非如此。事实上，在了解到可能的命运之后，祷告者可以继续祈祷，希求“生命册”中所写下的一切厄运能够通过悔改、祷告和慈善来减轻。

本书讨论的相似情形清晰地表明，如果所有因素相同，基本的趋势都不利于秩序的维持。但是，治国、外交手段和外交政策的基本原理

是，一切因素并不一样，政策的设计和执行作用不容忽略，从而令国际秩序的性质——即赫德利·布尔所说的无政府状态与社会之间的平衡——向更好的方向改变。

这正是本书第三部分即最后一部分的设想：做什么和如何做将起到很关键的作用。如果说，本书的前两部分是描述和分析问题，那么最后一部分是针对可以做什么和应该做什么开处方。首先讨论大国关系以及如何处理这些关系，然后提出建议，应该采取哪些行动才能更好地应对全球和区域挑战。该部分的最后针对美国提出建议。美国在当前和可预见的未来都是最有能力和最可能影响国际关系的国家之一，那么它在国内外应该做什么以及避免做哪些呢？

# 第九章 遏止修昔底德陷阱

当今的外交政策首先必须齐心协力阻止大国间的对抗与竞争，尤其是要防止冲突再次成为国际体系的主要特征。原因有两方面：第一，任何大国关系恶化，即使没有导致直接冲突，也会引发严重后果；如果发生直接冲突，代价会更加高得不可想象。第二，对立关系会成为大国之间的重大干扰因素，使双方更加难以携手合作、共同应对全球性和区域性挑战。

避免出现这样的结果并非易事。修昔底德说过：既成大国与新崛起的竞争对手之间的对抗是国际事务的自然方式。(注)防止大国关系显著恶化必然需要所有大国付出相应的努力。但是，如果仅仅为了避免对抗而不惜一切代价，又会产生绥靖政策。这样的结果只会膨胀竞争对手的野心。在此过程中，还会促使其他国家选择或与对手结盟，或拓展和加强自身的安全防御能力。其结果可能是要么承受那些不可接受的条件来维持秩序（基本上是最具侵略性和最强大的国家所强加的条件），要么逐渐走向失序。

这方面我们讨论最多的是美国与中国、俄罗斯的关系。中国和俄罗斯是潜在的两个大国竞争对手。（还有一些其他竞争对手，包括朝鲜、伊朗和几个恐怖组织，但无论它们构成的威胁有多大，毕竟规模或范围有限。此外，也有一些大国的双边关系可能出现问题，特别是中国和日本，将在“区域响应”一章里加以讨论。）美国在塑造与中国、俄罗斯的关系中所面临的挑战是，要阻止其谋求走一条会导致新冷战甚至局势更糟糕的道路，同时不能产生对抗关系，以免妨碍开展选择性合作和其他合作，影响共同应对全球性和区域性挑战。

这样的外交努力要成功绝非易事，可以称之为外交层面上的穿针引线。一方面需要有效且完全抛弃强迫或侵略会成功的想法，也不受其蛊惑。俄罗斯和中国都强调它们各自的“周边”：俄罗斯是其西部的近邻欧洲国家，中国是南海和东海。另一方面应该抵制通过武力和单方面行动改变领土现状，如果威慑失败，则根据当地政治和军事现实的性质做出反应。这要求美国不仅总体上保持强大，而且要维持地方军事存在以及与邻国的密切关系。

中国和俄罗斯都必须明白，美国有意愿和能力在当地回应它们可能在那里采取的行动。威慑显然比防卫更可取，而政府愿意和能够维护其自身利益的理念中一直包含威慑这部分。这为美国必须在中国或俄罗斯可能声称为其领土、领海、领空，或有动作的地区和周边部署部队提供了理由，意味着美国需要在欧洲增加陆军和空军，在亚太地区增加空军和海军。对于俄罗斯，美国还需要做好准备，以应对乌克兰东部非正规部队和当地武装对“灰色地区”发动攻击，这一战术可能不会触犯北约宪章的第五条“共同防卫条款”，但同样威胁到稳定。在武器和情报支持之外，美国需要对俄罗斯附近的北约成员国进行指导，使它们在攻击发生时能够正确应对。

定期进行军事访问和经常性军事演习能够进一步加强军事能力。这些活动也强调了美国的承诺和关注，让友邦和盟国放心，并向现在或将来的敌人传递出明确的信号。很重要的是，这些行动必须在当地、通过常规部队实施，因为美国永远不愿意处于被动，只能以升级来应对挑战（升级可能是地域扩大，也可能是武器升级），或者默认成功入侵。目前，美国在这些地区的做法接近于这一理念。

但这些还只是一项政策中的一半。军事准备和扬威固然必要，但还不够。美国并不想在本可以避免对抗和冲突时，传递出“不可避免”的信息，所以，同样重要的是，提倡并尽可能加强外交和经济方面的依存度。

外交相互依赖是指需要让其他国家参与建立和运行全球和区域秩序，即先确定什么合法，然后运用到实践中。它是地缘政治一体化的一种形式，类似于几年前向中国提议的“做负责的利益相关者”，但实际上又超越了这一内涵。许多中国人认为，“做负责的利益相关者”是要求中国加入美国设计的秩序。㊟实际上，其宗旨是中美两国政府共同制定规则、确定协议，充实这个时代合法性的内容，设定现实的具体目标。

这一方法需要相当耗时的相互磋商，还要愿意放弃冷战期间“互换约定”（linkage）的政策方法，即有意识地将一个领域（如经济领域）的合作与另一领域的合作（或至少不竞争）相互关联，背后的意图是增加在相关问题和领域的筹码。这种管理双方关系的方法虽然不是非赢即输、孤注一掷，但也很接近。我的建议有根本性的不同：将外交目标确定为，在分歧不可避免之处，保持甚至扩大合作领域。诚然，会有反对意见，因为涉及双方关系的基础，但是其运作原则应该是：即使在国家之间有不同意见（这时常发生且不可避免），也必须维持已有的（以及可能更多的）合作。

避免“互换约定”之所以必要，是因为它会影响外交政策中制裁措施的运用。如果要对俄罗斯或中国一些被认定为不当行为加以回应或采取制裁，应尽可能缩小制裁范围，以免损害彼此的整体关系和选择性合作。这方面有一个好消息：制裁正逐渐能够依据具体情形进行定制，并且更加明智和有针对性。同样重要的是，设计制裁时就应该考虑，在条件允许时能够修改或撤销制裁。关于制裁，需考虑另外两点。第一，制裁措施是不作为和诉诸武力这两种应对方式之外的第三种“安全”方式，很容易被选择。然而，历史表明，仅靠制裁很少能成就大事，还可能造成一系列意外和不良后果，包括伤害平民和巩固权威主义政府。第二，同样重要的是，美国要注意不能因为制裁与友邦和盟国产生重大摩擦，那样它们会以各种理由拒绝签署美国国会或执行部门希望达成一致的文件。只有在必须使被制裁目标付出代价，且不会对其他关系造成附带损害时，美国才应该使用制裁。㊟

要想全面管控可能变成竞争对手的大国关系，另外两方面的工作也要齐头并进，才能降低不利后果发生的可能性。首先，外交相互依赖必须有经济相互依赖作为支撑。这需要让中国和俄罗斯能够从维持或扩大双边经济关系（贸易、投资、技术转让等）中受益，并让它们看到，区域和全球的稳定与其休戚相关，为经济增长提供了有利的环境。这一方法的目标是，它们不会轻易采取会颠覆有利于它们整体利益的现状的行动，如果它们行动失当，可能给自己造成巨大的经济损失（特别是来自制裁）。理想地说，这能起到制止的效果。

其次，美国也需要有一种行为约束。美国对中国、俄罗斯关注的焦点应该是它们的对外行为，即它们的外交政策，而不是它们的国内政治。关注它们的对内行为不太可能真正影响它们，带动好转的趋向。相反，这几乎肯定会影响（应该是损害）它们对美国以及彼此关系的看法。所以，美国可以优先观察它们对内行为是如何演进的，在它们侵犯人权时给予批评，而无须把这些当作彼此关系的中心工作，否则，美国既不能对其施加影响，也会导致主次失当。

另外还有一点也很重要：我不提倡遏制。遏制是在冷战期间美国外交政策的要旨，主张对苏联任何扩大其影响的行为予以反击。我不认为意识形态或地缘政治是中国和俄罗斯（甚至包括苏联）的驱动因素，它们不会因此以各种方式扩张其控制或影响。俄罗斯在乌克兰的行为不论多么令人遗憾，都不是它争取全球统治的第一步。其实，中国和俄罗斯都有政治和安全方面的关切，尽管目标不小，但也并非得寸进尺，因此美国可以影响和塑造它们。这更支持了对它们应采取“融合”的政策，[注] 让它们参与区域和全球秩序，参与对合法性构成要素的界定，通过“对冲”的概念，让它们明白如果追求美国及其盟国认为属于不可行的政策，不仅不会从中受益，而且会为之付出代价。

这里所提到的方法并不只适用于美国与中国、俄罗斯的关系，它同样能够而且应该适用于美国与印度、日本与中国等双边关系。每一种情

况都应该结合外交和经济的融合与对冲，激励克制，同时为失控做好准备。不同之处在于，印度（与美国）、日本（与中国）、欧洲（与俄罗斯）等国家在采取对冲行动时并非势单力薄；相反，它们可以并且应该与美国作为合作伙伴或盟友一起协同行动。

---

1. Thucydides,The History of the Peloponnesian War,trans.Richard Crawley,MIT Classics,http://classics.mit.edu/Thucydides/pelopwar.html.
2. Robert B.Zoellick,“Whither China:From Membership to Responsibility?,”(speech,New York,September21,2005),U.S.Department of State Archive,http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm.
3. See Jacob Lew,“The Evolution of Sanctions and Lessons for the Future,”(speech,The Carnegie Endowment for International Peace,Washington,DC,March30,2015),U.S.Department of the Treasury,https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0398.aspx;Gary Clyde Hufbauer et al.,Economic Sanctions Reconsidered,3rd ed.(Washington,DC:Peterson Institute for International Economics,2007);and Meghan O’Sullivan,Shrewd Sanctions:Statecraft and State Sponsors of Terrorism(Washington,DC:Brookings Institution Press,2003).
4. For a discussion of“integration,”see Richard N.Haass,The Opportunity(New York:PublicAffairs,2005),24.

# 第十章 世界秩序2.0

未来如何发展，在很大程度上取决于这个时代的大国是否能够探索出一个共同或至少有交集的方法，确定这个时代合法性的定义。如前所述，合法性涉及内容和程序，它的基本方法（以及后果——秩序）应该从传统的或经典的主权方法开始，但需要根据这个时代的挑战和威胁进行修改。全球秩序的中心应该还是国家主权。20世纪反复发生、21世纪在乌克兰也出现过的是，使用军事力量（还有越来越多地使用其他工具，如利用网络攻击）侵犯他国边界会增加这个世界的危险性和不稳定性。

但是，仅仅依赖于尊重国家主权的方法并不足以维持秩序。只谈国家权利和特权的传统方法越来越不够，甚至还很危险。全球化引发的一个基本现实是，很少有事情的潜在或最终后果仅仅影响本地。世界并非拉斯维加斯：在那里发生的事情仅局限在那里。现实是，几乎所有人和事物，从游客、恐怖分子、移民和难民到电子邮件、武器、病毒、美元和温室气体，都可以通过这个现代的全球化传送机制，到达地球的各个角落。历史上，发生在一个主权国家境内的事件被认为是其国内事件，不在其他国家管辖范围之内。现在，这类事件的延伸范围和影响可能是无限的。

这说明，不仅要改变传统思维，而且要偏离现有的主要政治和情报挑战，转而聚焦于以主权为主的国际体系。传统的思维是，主权几乎是绝对的，政府有权决定在其境内发生的事情。新方法中重要的例外（但并不是普遍接受）是强调了个人的权利，并且强调如果政府大规模地削弱这些权利，主权通常赋予政府和国家的一些保护可能会失去的风险。这就是“保护的责任”原则的实质。

我的建议有本质性不同：在确定合法性的定义时，应包括主权国家的权利和义务，并赢得对这一定义的支持。如果这样，主权政府义务的定义应是它对其他政府和国家的义务。这个世界太小，边界极度连通，边境不能为某些活动提供掩护，可能对生活在边界以外的人产生不利影响。我将这一概念称为“主权义务”（sovereign obligation）。

主权义务的概念应该代表我们如何看待这个国际关系时代的合法性。需要澄清的是，“主权义务”从根本上不同于“作为主权的责任”（sovereignty as responsibility）。作为主权的责任涉及政府对本国公民的责任，以及如果政府没有尽到这些责任，将丧失一些主权所赋予它的传统保护和利益。“保护的责任”正是设置了这样的规定。[注]毫不奇怪，“保护的责任”令许多政府不安，甚至全盘怀疑，因为他们担心这会被敌对势力利用来对付他们。“保护的责任”还可以成为干涉另一个国家内政的理由（例如，普京声称对生活在乌克兰的俄罗斯族人负责）。[注]这一解释令人想到威斯特伐利亚以前的时代。即使“保护的责任”的支持者也认为这削弱了主权，而支持者和批评者之间的主要区别在于他们对后果的接受度。具体而言，什么条件会触发合法干预以及由谁或什么机构来授权干预。

而主权义务是完全不同的概念，它是关于一个政府对其他政府及其公民的义务。“主权的责任”和“主权义务”这两个不同的概念来自美国外交政策中两个不同、甚至相互矛盾的传统，前者是理想主义或威尔逊学派的产物。威尔逊学派名称的由来是为了纪念伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson），他在“一战”之后支持世界各地应拥有各种权利和自由。威尔逊学派经常将塑造其他社会的内部条件或性质作为本国国际事务的主要目标，其目标也许是为了促进人权或民主，或使人们免受痛苦。卡特、里根和乔治·沃克·布什等总统任期内大多秉承这一理念。美国两党中都不乏其信徒；事实上，美国的外交政策辩论不仅在民主党和共和党之间进行，在各党内部的辩论也越来越多。

另一个主要的外交政策传统属于现实主义。外交政策现实主义（请不要与国际关系现实主义混淆，国际关系现实主义假定所有国家都不可避免地为竞争资源和权力而彼此付出代价）往往被尼克松和乔治·赫伯特·沃克·布什等总统所接受，着重点不在于另一个国家是什么性质（或在其境内做什么），而在于它在其边界以外做什么，即其外交政策。

外交政策还面临许多其他选择，包括在国家的对内政策和对外政策之间如何平衡［这是典型的国防（枪支）与民生（黄油）之间的对立关系］；美国应该如何推行其外交政策，即多少单边行动、多少与他国共同推行；如何更好地利用和协调国家安全政策中的各项策略，以及如何制定美国的外交政策，其中涉及政府立法和行政部门之间的平衡。但是，威尔逊理想主义和现实主义之间的对立形成了美国许多外交政策方面最深刻和绵长的断裂线，因为它触及美国想在这世界上实现什么样的目标。

有人认为，单独选择任何一种主义都是错误的，成功的外交政策应该两者兼顾：它必须同时致力于塑造其他国家的内部条件和外交政策。这在原则上正确，但在实践中未必，选择是不可避免的。当然，不同的总统可能有不同的选择，结果也会不同。

埃及的实例再次诠释了选择是无法避开的。由于多种原因，奥巴马政府对埃及总统塞西的批评很多是关于埃及政府以某种方式的强硬手段对待穆斯林兄弟会中的政治反对派。但是，埃及对于打击区域恐怖主义、稳定利比亚局势以及保持与以色列的良好关系等方面又非常关键，而且不能确定的是，美国逼迫埃及政府是否一定能够令其改变政策，还是会导致现有政府被替换、情形好转。权衡后的对策是，美国对埃及一方面给予支持与合作，另一方面保持批评姿态（如扣留某些武器）。

还有人说，现实主义和威尔逊理想主义之间的选择是虚假的，因为民主国家更可能执行和平的外交政策。持这种观点的人认为，因为“规范性”（normative）原因（美国人认为政治自由是人类尊严的一部分）

和众所周知的“有用性”（instrumental）原因，即能引导其他国家采取更温和、更有建设性的外交政策，美国就应该促进民主和人权。[注]

确实，完全的民主国家往往在与其他国家的关系中追求更和平的路线，这种判断让“民主和平”的倡导者们有了存在理由。但是，首先有一个问题：在另一个地方推行民主是知易行难。不是每个社会的成熟度都达到了能够过渡到民主的要求，从民众的教育程度、中产阶级的规模到公民社会的发达程度、文化的包容能力以及世俗分工是否明确等，许多社会往往还不具备必要的先决条件，而且不容易建立起来。

其次，通常情况下，为了影响一个国家的民主前景，能采取的外部行动是有限的。对美国来说，虽然“二战”后的德国、日本以及更近些时候的韩国、智利都是成功的案例，但是在伊拉克和阿富汗付出诸多努力、占据多年后都无法建立近似于民主运作的政治制度。这说明，要更加谨慎和低调。在中东我们不止一次看到，一个有缺陷的政治制度也许会被另一个更有缺陷的政治制度替代。

再次，不完全的［法里德·扎卡利亚（Fareed Zakaria）称为“不自由的”］民主制度对于其国民和其他国家来说可能很危险。[注]俄罗斯、土耳其和伊朗等不完全民主国家虽然有一些民主成分，但是很多特性都还远非成熟的或完全的民主。如果选举中禁止反对派代表参选，或不允许他们平等地利用媒体和资源，组织类似的活动，或以某种方式操纵投票过程，那么这些国家虽然看上去是民主国家，实质上却不是。这些国家往往缺乏或完全没有对权力集中和行使权力的监督与制衡机制，因此，民粹主义和民族主义很容易被利用，煽动大众反对国内的少数派及外国干预，或国内国外同时反对。

最后，外交政策（或服务于外交的各种公共政策）需要确定并坚持优先事项。管理就是选择。如果一个政府因其国内行为而成为批评或制裁的对象，就很难在某些国际政策问题上为其争取到支持。中东的权威

主义国家、俄罗斯等国都属于这种情况。

在这方面美国并不例外，因为所有政府都必须决定其外交政策中的优先事项。但是，美国有一些明确的方面，包括威尔逊传统的强大影响、威尔逊理想主义引发的激烈争论不断、美国的角色和影响给整个世界带来了影响。

需要强调一点，这里提出的与主权义务相关的建议都以尊重主权为前提。主权必须继续作为国际秩序的基石。威斯特伐利亚以前的世界并非和平，所以必须避免再次出现一个国家或实体经常干涉另一个国家或实体的现象，更关键的是要避免任何接管或征服领土的企图。这反过来要求维持全球和区域两个层级的权力平衡，以维持和加强主权秩序的最佳状态，包括广泛接受对政府而言有意义的自治区、充分尊重既定边界，不得通过使用武力或其他强迫形式改变边界。这种合法性的定义和国际关系方法可以概括地称为“世界秩序1.0”。

因应世界相互连通的现实，将这一观点向前推进，扩大和采用更新的秩序理念，目标是围绕一个更广的主权方法达成共识，纳入边界以外的义务。这就是“世界秩序2.0”。

显然，主权义务与现实主义有重叠，但是现实主义强调大国关系，范围狭窄，不足以适用于这个各种全球问题、区域国家、非国家行为体都拥有影响力的世界。大国对峙是一种动力，但是至少到目前为止，并不是我们这个时代的唯一驱动力。探讨主权义务概念的另一种方式是，主权义务代表了一个时代的现实主义，在这个时代，全球化对历史进程施加了强大的作用，并由此影响到国家的利益。主权义务是适应这个全球化时代的迫切需要而更新后的现实主义。

前文指出，传统秩序的一些要素将继续保持。第一个要素是尊重边界并承诺不使用武力或其他强制手段改变边界。全世界大多数政府都支持这一原则，尽管在实践中并非绝对支持。当这一规范被违背时，会遇

到军事干预（如萨达姆入侵科威特）或经济制裁（当俄罗斯干预克里米亚时）。虽然无法就具体制裁或惩罚方式达成一致意见，但是整体上，不以武力获取领土的原则广为接受，实际中也是如此，虽然还达不到100％。

经典或传统秩序的第二个要素是政府在其国境内拥有相对自由行事的权力，这一点需要深思。这一概念受到《世界人权宣言》和《灭绝种族罪公约》的限制，也受到已经颁布并普遍接受的“保护的责任”原则（以下简称R2P）的制约。但是，这些限制在什么时候（以及如何）使用尚不清楚，特别是一个政府为了维持国内秩序（和公民的安全），哪些行为是可接受的、应该接受？在哪些方面会越界，从而构成一定程度的镇压甚至更糟糕、有悖于主权责任？由谁来决定？补救办法是什么？

一个无情的事实是，无法概要地回答这些问题，如果非要这么做，可能不仅会失败，还会暴露出对R2P中基本概念的背离。在利比亚干预之后，很多国家甚至开始怀疑：如果R2P只是个投票的事情，是否应该原则上支持它？更明智的方法是，遵守R2P的现有规范，在出现因政府行动或不作为而威胁到人民福祉的情况时，召集全球或区域会议。套用一句法国古谚语，智者是那些告诉你为什么有些事情在原则上行不通、但实践中显然可行的人。所以有些时候，最好尝试在实际中解决问题，而不是着力于原则。如果其他所有条件都相同，区域机构可能比全球性组织更合适解决问题，因为如果一场危机可能导致大规模难民潮，而当地的许多国家与此息息相关，它们会加入应对这一危机的行动。区域方法还能削弱大国政治的影响。虽说如此，中东事件表明，如果区域机构因为受制于意见分歧或缺乏能力而难以为继，区域方法就不是防止大规模平民生活无助或制止灭绝种族行为的灵丹妙药。总之，这类问题必须具体情况具体对待，现在和将来都没有现成的方案。

就此再补充一点。如果美国或其他任何方面要求以R2P的名义实施干预，必须仅限于人道主义干预。这也是主权义务范畴的问题。在利比

亚，用R2P作为掩护进行政权更替，这削弱了R2P要想实现的原则。如果因为某种原因需要进行政权更替，那么应该直言不讳，即使其中有部分或全部出自人道主义的动因，也必须与R2P泾渭分明地区分开。

对于民族自决在未来的角色，并不容易达成共识，无法确定哪些具体因素会决定美国或其他政府在这一问题上的立场。但是，我们可以从修正“民族自决”这一概念开始。民族自决并不是单方面寻求建立自己国家的意愿，“国家”这一概念涉及自己宣称和世界承认两个方面，此前有一个先例诠释了这一点。1978年埃及和以色列之间签订了《戴维营协议》（Camp David Accords），并没有将自决权的原则扩大到巴勒斯坦人，而是支持“巴勒斯坦人民的代表应参加所有关于巴勒斯坦问题决议的协商过程”这个理念。[注]如今已不同于去殖民化时代，对民族自决不再有自然而然的支持，支持的可能性已降低。但是，只要有正当的历史原因、强有力的依据、相关人口给予支持、领土可行、具有一个主权实体履行其义务的潜在能力，现存政府同意对要求独立的诉求持开放态度。还需要考虑现存政府在放弃一部分领土和人口之后，其整体国力会受到的影响。相关政府同意在相互协商之后再做出决定。

关于恐怖主义不可接受性，也许会签订更广的国际协议。前文中定义了“恐怖主义”：故意通过对平民和非战斗人员使用武装暴力来追逐其政治目标。前面也谈到，即使恐怖分子的诉求被认为是正义的，当今世界也不再容忍。国际社会对恐怖主义的谴责十分普遍，授权采取集体行动应对恐怖主义活动。事实上，在这一问题上可以说最具共识，国家不仅有权利、也有义务单独或集体采取行动反对恐怖主义以及为恐怖分子提供庇护或支持的国家。根据《联合国宪章》第五十一条（支持自卫权）和联合国安理会多年来通过的决议，政府几乎拥有以任何方式打击恐怖分子的全部法律依据和政治权力，无论是预防性、先发性还是反应性。重要的一点是，当政府实施反恐行动时，由于所打击的对象是真正的恐怖分子或恐怖团体，所以应当精心设计攻击行动，必须符合法律和道德标准，包括采取保护平民的措施。

关于是否应加强现有关于反对扩散或使用大规模杀伤性武器的规范，争议颇多。其重要性应该是显而易见的，因为这些武器，尤其是核武器，会产生破坏性影响，而且，存在核燃料和武器落入恐怖分子之手的风险。随着更多国家能够获得这些核燃料和武器、武器库规模不断扩大，这种可能性也同步增长。有人提出，扩散也可能带来稳定。这种想法无异于异想天开，十分危险。

虽然对这种“横向扩散”还存在偏见，但目前国际倾向（《核不扩散条约》强调）实质上是通过限制各国获得有关技术、核燃料和武器来阻止扩散。伊朗的情况表明，很多国家都支持要防止进一步扩散，但是在应该采取什么具体措施方面（即捋顺和分开制裁、封锁、破坏等行动），又意见各异。根本问题在于，如果一个政府将核计划列为优先事项，就有能力发展或获得核武器。以色列、印度、巴基斯坦和朝鲜的行为都证明了这一点。

与反对核扩散的广泛共识相比，对于扩散发生后如何应对的共识少之又少。《核不扩散条约》只有限定拥有核武器的规定，没有其他有意义的国际规范约束扩散本身。而且如果一个国家不是《核不扩散条约》的签署国，就不受这一条约的限制。对于核扩散，可以选择接受既成事实，以色列、印度和巴基斯坦都属于此类。这一方法寻求阻止把核武器投入实际使用，并降低它们落入“别有用心之手”的可能性。这可能需要必要时提供某些技术，来增强武器及相关传送系统的“指令和控制”和操作安全。此外，危机发生后，为防止升级，还可以提供情报信息、启动外交手段。如果敌意明显，先确定报复方案已准备到位，然后向对方传递出必要时将使用此方案的信息，启动威慑机制。也可以将防御系统（如反导弹系统）部署到位。这一方法已经从阻止扩散升级为应对。

朝鲜的情况不同。他不同于以色列和印度，对这两个国家我们有信心，相信它们能负责任地管理自身所拥有的核武器，但是对朝鲜没有这种信心。朝鲜也不同于巴基斯坦，核武库的规模还没有达到真正意义上

的不可逆转。因此，一些人仍然希望能够说服或迫使朝鲜接受对其核武器和运载系统的限制，甚至同意全部放弃。我把这一方法描述为“外交扭转法”。我认为这是不切实际的，因为在朝鲜领导人眼里，核武器是他们政权存在的最大保障。他们还认为可以把核武器用作讨价还价的主要利器（如果不是唯一的），所以必须拥有。事实上，朝鲜领导人金正恩在2016年5月也提到了这一点，他说核武器是朝鲜的一支威慑性力量。[注]

另一种替代性治理方法（可与外交扭转法并行或补充）是忍受扩散，直到有情报表明核武器即将被使用或转移到另一个非国家行为体（如恐怖组织）。这时，就可以针对这种迫在眉睫的威胁选择采取先制打击。这需要及时收到准确和相对明确的情报，并且具有采取行动的意愿和能力。

前文提到，国际法对这种情形给予一定的支持。但是，几乎不可能提前或理论上让国际社会签订正式合约，接受这种行动。但如果能够证明威胁确实真实存在，而且迫在眉睫，行动的合法性会得到更多理解。这样的磋商也能向中国发出警告：如果坐视朝鲜发展核武器不管，将会产生不良后果，中国应该对朝鲜施加更多压力，迫使朝鲜抑制核计划。推广和宣传这项政策也会引起朝鲜方面的注意，可能限制其行为，即使朝鲜从不承认国际政策对其有影响。

美国还有第三种替代方法，就是努力获得国际支持，认可为预防制止核扩散而采取的行动具有合法性。前文讨论过，预防性（不是先制）行动是针对集聚性威胁而不是实际存在、迫在眉睫的威胁采取行动。这正是2002年9月乔治·沃克·布什政府公布的国家安全战略中的构想，这份文件明确指出：“在这个文明的敌人公然积极寻求世界上最具破坏性的技术的时代，美国不能在危险不断积累时无所作为。”[注]预防在原则上提供了一种手段，能够在对方生产出核武器之前打乱其计划，或者在对方已经有一种或多种武器的情况下防止其武器库进一步扩张，更宏大的

目标是摧毁其既存武器。使用恶意软件（据称由美国和以色列实施）干扰伊朗铀浓缩计划中的核心——计算机，也属于预防性行动。同样，使用常规导弹打击可疑核设施也是预防性行动。

美国的这种立场几乎不可能获得国际支持或者同情，因为一些政府认为这等于给美国发放许可证，使其可以凭此攻打朝鲜或伊朗等国家，必然会加以抵制。并不能确定这一方法是否一定明智，因为前文提到过，如果频繁采用预防性攻击，这个世界会更加充满暴力和危险。但是，美国不想把拥有核武器的权利拱手交给其他国家，而且如果结论表明预防性行动是一个不错的可行选择，也不想放弃这一选择（针对伊朗的情况曾考虑这一方案，也许未来会再次考虑）。

事实证明，使用预防性攻击还有其他问题。首先，这种攻击必然基于不完整、可能不准确的情报。伊拉克大规模杀伤性武器就是一个警示。其次，不可能假设所有预防性攻击都能实现预设目标，因为核设施越来越隐蔽，保护得也越来越好。再次，预防性攻击本身也是一种战争行为，可能会触发某种形式的报复性反应。我说“可能”而不是“肯定”，因为以色列在1981年和2007年分别对伊拉克和叙利亚核设施实施预防性袭击后，没有引起对方的报复。但是，对朝鲜或伊朗的预防性攻击必须假设一种或多种形式的报复，如果是朝鲜，肯定会造成韩国和日本一定时期内的停摆。

所有这些因素加总后发现，通常情况下，大多数政府支持防止核扩散的规则，但很少支持通过军事行动防止扩散或者在发生扩散后积极扭转局势。面对迫在眉睫的威胁时，只要能够证明是形势所迫，先制行动能够获得很多支持。可能有人会提出，《核不扩散条约》限制只有5个国家（美国、英国、法国、俄罗斯和中国）有拥有核武器的权利，规定其他国家不得拥有核武器。虽然这5个国家在对另外拥有或寻求核武器的国家采取行动方面没有无限的权利，但是它们有权利做什么、在什么条件下可以做，都是必然会被提出的问题。把这些问题作为双边和多边

会议讨论的话题就很有意义，并非为了最终签订正式的协议（事实上不会达成协议），而是因此来增进了解，知道什么情况可能会导致在一个或更多政府看来是合法的预防性或先制行动。而了解之后，很可能产生积极影响，俄罗斯、中国等国家会考虑怎样才能确保朝鲜或伊朗等不会达到临界点，触发美国采取这种行动；还可能在美国（最可能采取预防性或先制攻击的国家）采取行动的情况下，帮助降低不良反应的规模和范围。

气候变化在许多方面是全球化的典型表现，反映出地球上所有活动的综合结果。各个国家所受到的影响并不均衡（从气候变化到生活在易受海平面上升影响地区的人口），与它们在这个问题的贡献度无关。边界在此毫无作用。大家普遍认为，气候变化真实存在，在很大程度上是由人类活动造成的，并对地球及其居民的未来构成重大威胁。但是在确定做什么以及谁来做时，难以取得共识。

原则上，气候变化应该属于主权义务的范围，因为任何国家在其边界内的碳排放，都构成气候变化的一部分，会对这个世界产生影响。换言之，气候变化是各地活动累积到一起的结果。因此，它在根本上不同于空气污染和水污染，这两种污染是由局部活动造成的局部后果。

达成共识的难点在于确定每个国家应承担多少“份额”，是减少自己的碳排放、帮助其他国家减少碳排放，还是两者皆有。前文讨论过，设置全球上限、分配国家比例、固定碳排放价格等尝试都受到抵制。

2015年巴黎会议采取了不同的方法，表现出一定的现实主义和创新精神。大会设定了一个控制气候变化的总体目标（地球升温控制目标），但没有指定为了实现这一目标各国应承担的具体份额。目标完全是理想性而非强制性的。事实上，参会代表一致同意的是，每个国家都有义务在减少其碳排放量（或减少产出的增加量）上设定自认为比较远大而又可以实现的目标，然后尽力实现或超额完成既定目标。整个方法实际上是靠各主权国家尽心尽力，但是往主权义务的方向迈出了一步。

为了帮助各国实现或超越其目标，可以并且应该提供从财政到技术共享的激励机制。此外，应更加重视帮助各国和各界适应已经发生或可能发生的气候变化，并配以更多资源投入。

网络空间是国际活动的一个最新领域。这一领域之所以复杂，是因为国家之间既有交集与合作，又存在分歧和潜在冲突。现实进一步增加了复杂性：网络空间中有一些活动是无害的，与国家安全几乎没有任何关系，而另一些活动与外交政策、情报、竞争等密切相关。工作目标应该是创立一些国际约定（学术术语称为“制度”）鼓励网络空间的正确使用方法，阻止不当使用。遵守这一制度将成为政府的义务，政府还应尽力阻止不遵守制度的人在其领土内的不当行动。

这样的网络空间制度需要做哪些规定呢？它需要设定在常规时期或特定情况下可允许的行为以及被禁止的行为。理想情况是，通过一个全球性网络空间协议来维持一个整合的互联系统，限定政府可以采取什么行动来阻止信息和通信的自由流动，禁止商业间谍和窃取知识产权，并严格限制和平时期利用网络空间干扰民用或军事系统，因为几乎所有系统现在都要依赖网络。这里的假设是：政府或许会允许间谍活动。也要考虑允许采用网络攻击来阻击核扩散和恐怖主义，将它列为例外。可以在战争法中添加专门的网络附则，即哪些战时可以使用、哪些种类的攻击应该可以被民众接受。如果不同意已经讨论和同意的内容，还可以设想一下，就人们对不同网络行为的反应进行讨论。[注]

各国政府不仅有义务避免做被禁止的事情，而且还应尽其所能阻止其他人在其领土内开展这些活动，即网络空间里的恐怖主义。政府应该在确定自身行为合规的同时，确保没有第三方在其领土上从事被禁止的行动，一旦发现，将采取措施阻止并施加惩罚。在这些原则中，针对任何一条都需要付出巨大的努力才能达成有限的共识。同样，在必须允许哪些例外、一旦原则被违背应该做什么的问题上，也难以达成统一意见。不管怎样，这些仍然是相对较早时期的事情，需要捋清楚管理这一

系列新技术应该有什么规则。目前的目标应该是制定一套主权政府的行为准则，并确保得到遵守（如果没有被正式接受）。在现在这个时间节点，关键的政府、公司和非政府组织之间举行小型磋商可能比很多国家参加的大型正式会议更有成效。

全球卫生领域面临一系列不同的挑战。人们几乎都认识到，在这个全球化的世界，一个国家暴发传染病可能很快转变成对其他国家健康状况的严重威胁。非典型性肺炎和埃博拉都是这方面的教训。疫情一下子夺去数以万计的生命，这不再是科幻小说中的情节。所以需要进一步明确政府应该做什么，即确定主权国家在这一领域的义务。实际上，主权义务的概念在这一领域已经很深入，包括发现传染病暴发、通知世界各国，并采取措施（或请求援助）应对的能力。挑战在于要确保各国政府和世界卫生组织有足够的应对能力，这可能需要技术和财政上的支持。[注]但是，对那些拒绝履行这方面义务的政府，还需要通过“点名批评”来对其施加压力（使游客望而却步、旅游业和商业受创，可以视为事实上的制裁）。

在经济领域，主权义务呈现出不同的情景。所有国家都需要保持货币稳定，确保金融机构有足够的储备、账务真实、打击腐败、尊重合约、扩大贸易、培育吸引投资的环境。这种需求成为一种动因，促使各国政府以对自己负责的方式行事，而不是出自对其他国家的义务感。事实上，这种义务更多是政府对本国公民的义务，因为百姓要求经济强劲或至少不疲软，这样才能保持体面的生活水平，拥有更美好的未来前景。换句话说，主权自身利益的分量超过了吸引投资、控制赤字和债务的主权义务。

有一些例外值得注意。根据定义，贸易协约是关于关税和非关税壁垒等方面互惠主权义务的协定。如果一方认为另一方没有履行义务，它们有追索权。事实上，世界贸易组织的主要突破是为质疑与解决（和解）提供了一个常设机构。在主权经济义务中，一直没有得到充分应对

的一个问题是汇率操控：政府降低出口实际价格获得优势，抬高进口价格压制进口。另一个问题是政府补贴，也是为了提高出口竞争力。所以，这方面的挑战是在设计未来的贸易协定时，要明确政府在这些领域（还有许多贸易协定中很少涉及的农业和服务领域，以及劳动力和环境方面的规定）的主权义务，并且建立一种机制来追究政府的责任。

显然，要获得对国家应尽义务的国际共识（以及如果不履行义务，可以采取什么措施），将是一项雄心勃勃的外交构想，一些领域在功能和地域覆盖面上还相差甚远，另外一些领域仅有最基本的共识。推动全世界向将主权义务纳入其运行系统的方向发展，将需要多年的磋商和必要的谈判，即使有一些成果，全球的接受程度和影响还会不均衡。但是，强化这一构想并开始这方面的对话仍然具有重要意义，因为它展现出在全球化时代塑造世界秩序的希望所在。

一个可能显而易见的事实值得一提：主权义务并非仅是美国对其他国家的期望。因为如果你宣扬一个理念，必须身体力行、付诸实践才会有效果。可以肯定的是，美国在世界上具有特殊的作用和独特的义务，但是美国也必须认识到，如果自己看上去十分虚伪或貌似愧疚于其双重标准，就会失去影响力。应该重新考虑类似于美国拒绝批准《海洋法公约》的“不参加”（opt outs）计划，因为这并非仅仅关乎事情本身，而是涉及美国是否愿意按规则办事的问题。[注]美国在其他事情上的异议，例如拒绝支持国际刑事法院，可以通过允许为特定历史事件成立法庭的变通方法来解决。

在应对气候变化等领域，美国能够说服其他国家负责任地行动，反映出美国自身的实施水平（恰好相当不错）以及美国愿意提供财政和技术资源帮助其他国家。在促进主权在健康卫生领域的义务中，美国也起到了相似的作用。在其他领域，使用武力的意愿可能是必要的，这可以使主权受到尊重，最大限度地抑制恐怖主义，阻止核扩散。尽管如此，在何时以及如何使用武力方面可能还需要一定程度的克制。

由于美元是全球事实上的储备货币，所以美国必须接受其在经济领域的特殊义务。这意味着在决定利率或购买政府债券（量化宽松）时要考虑其他国家的意见。美联储必须与世界各地的中央银行同行之间定期进行认真的磋商；贸易争端应该交由世贸组织处理，而不是单方面采取行动。

合法性与这一切都是一致的，也是本书中多次出现的一个主题，需要致力于程序和政策两方面。建立主权义务合法性的过程中，大部分是协商。在一些领域（如健康卫生），对话已经很深入，剩下的大部分工作是建设全球和国家能力。在其他领域（如网络），国际社会还远未就所期望的目标达成一致。在核扩散等领域，虽然已经商定了规范，但是原则还不能解决的问题是：如果忽略规范，实践中允许做什么或期望达到什么？

所有这些都提出了一个问题，即权威或批准。在其中一些领域，没有一个政府会完全接受只有在得到诸如联合国等国际机构“许可”后才可以行动。联合国大会是最民主和最具代表性的机构，但由于同样的原因，并不利于大国行事。“一国一票”是主权平等的终极表达，但是与国家的实际能力和我们所了解的世界无关。联合国安理会因为规模更小，而且给予几个大国否决权，所以具有更高的地位和更大的影响，但它一方面受到那些不是理事国的国家和非国家实体的反对。另一个基本事实是，没有任何一个大国会把自认为对其国家安全至关重要的事项提交到安理会，任由安理会做出决定。

已有建议说，应该改变这些局面。但是，认为国际机构可以将任何领域的主权义务强加于他国，是一个严重的错误。这也不是初衷，因为只有在自愿的基础上，才可能就合法性的定义达成共识。政府必须权衡，如果按照要求放弃一些选择或灵活空间，自身的整体状况是否会更好。贸易领域已经是这种情况，气候变化和网络领域也在向这个方向发展，政治军事领域的前景更加复杂一些。

让主权义务成为现代合法性概念的核心会遇到哪些障碍呢？首先，一些政府可能出于原则或由于某些背景而不同意某个具体目标；其次，政府可能原则上同意，但由于某种原因却无法采取行动：可能是缺乏资源，或国内法律缺失，或国内政治支持不够；再次，政府认为不能接受权衡，即认为任何约束都是不可接受的。

这些问题可能难以有制度或程序上的解决办法。联合国安理会不论怎么调整，都不会改变其提供授权行动的机制，增加代表可能会更好地促进磋商。如果不进行这种改革，磋商可能在双边/多边、非正式/正式、目标泛泛/具体等背景下进行。人们往往忽视磋商而更专注于谈判，但是事实上，许多问题还没有成熟到可以谈判成功的程度（可能永远不会）。而协商可以达到很多效果，提高对特定行动的理解和容忍，明确判定合理或可接受的界限，以及越过这些界限后可能的代价与后果，降低对秩序瓦解后前景预估不足或错估的可能。

关于程序的讨论总结我总结为三点。如果想促使主权义务作为这个时代合法性的核心，需要重新思考并重新配置多边主义。第一点是，通过多边对话应对共同挑战时，务实主义必须发挥很大作用。这意味着召集那些最相关、愿意且有能力应对具体挑战的国家（以及非国家实体）代表。至于是设计师多边主义还是菜单式多边主义，这并不重要；重要的是与那些最重要的国家一起解决问题，而不是为了自身发展而纳入更多国家。这种基于意愿的多边对话可以在今后发展得更正式，关键在于应需而生。

第二点与前文提到的务实主义一致，对于大体上属于国内政策但具有全球影响的问题，“最佳实践”多边主义应该成为规范。2015年巴黎气候会议以及金融和卫生领域的协议提供了一个前进方向，目标是让政府承诺在那些势必会影响全球应对共同挑战的领域，采用最佳国内实践。反恐怖主义以及法律执行也是可能实施这种规范的领域。承诺不是协定，如果有关国家没能采取某种实践或达到既定目标，并不构成不合规

（如果是传统的条约承诺，会认定为违约），而仅仅是没能实现。所需要付出的代价可能是被召集、点名批评、评级降低或单独接受评估，可能会影响到投资或旅游业。这一方法的积极意义在于鼓励援助，帮助那些采取措施想要履行其主权责任、却没能做到的政府。

第三点是，无论选择何种程序，应该将相关的非国家行为体包括在内。在这个无极时代，多边主义体系的成员不能只是国家。显然，受邀对象应该因事而异。在应对传染病的努力中，除了相关国家的卫生部长和世界卫生组织的代表，还应该给盖茨基金会、大型制药公司和医生无国界组织等非政府组织提供席位。在召集旨在颁布网络空间规则的会议时，如果没有苹果、微软、谷歌等IT（信息技术）行业主要公司参与，将毫无意义。很多不同会议应该邀请市长、州长或公国领导参加。邀请相关非主权实体参加以主权义务为基础的未来秩序议题，这很有意义，虽然说起来比较讽刺。

---

1. Francis M.Deng et al,Sovereignty as Responsibility:Conflict Management in Africa(Washington,DC:Brookings Institution Press,2006).
2. Vladimir Putin,“Address by President of the Russian Federation,”(speech,The Kremlin,Moscow,March18,2014),President of Russia,http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603.
3. The definitive statement of this thesis was by Michael Doyle,Liberal Peace:Selected Essays(New York:Routledge,2012).See also Natan Sharansky with Ron Dermer,The Case for Democracy:The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror(New York:Public Affairs,2004);and Elliott Abrams et al.,“U.S.Must Put Democracy at the Center of its Foreign Policy,”Foreign Policy,March16,2016,http://foreignpolicy.com/2016/03/16/the-u-s-mustput-democracy-at-the-center-of-its-foreign-policy/.
4. Fareed Zakaria,The Future of Freedom:Illiberal Democracy at Home and Abroad(New York:W.W.Norton&Company,2003).
5. “The Camp David Accords:The Framework for Peace in the Middle East,”September17,1978,U.S.Department of State Archive,http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/22578.htm.
6. For the transcript of Kim Jong-un’s statement,see“Kim Jong Un Calls for Global Independence,”(speech,Pyongyang,May7,2015),The National Committee on North

Korea,http://www.ncnk.org/resources/news-items/kim-jong-uns-speeches-andpublic-statements-1/KJU S_peeches7th Congress.pdf.Also see__Choe Sang-Hun,“North Korea Claims Its Nuclear Arsenal Is Just a‘Deterrent’,”The New York Times,May7,2016,http://www.nytimes.com/2016/05/08/world/asia/north-korea-claims-its-nucleararsenal-is-just-a-deterrent.html;and Mitchel B.Wallerstein,“The Price of Inattention:A Survivable North Korean Nuclear Threat,”The Washington Quarterly38,no.3(Fall2015),21-35;http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2015.1099023.

7. The White House,The National Security Strategy of the United States of America(September2002),http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf.

8. Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,prepared for the UN General Assembly(July22,2015),https://www.undocs.org/A/70/174.

9. Suerie Moon et al.,“Will Ebola Change the Game?Ten Essential Reforms before the Next Pandemic.The Report of the HarvardLSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola,”The Lancet386,no.10009(November22,2015)http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00946-0.

10. “United Nations Convention on the Law of the Sea,”December10,1982,UN,http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unc e._pdf.The United States signed but never ratified the Law of the Sea Treaty,which established rules for territorial seas,navigational rights,economic zones,and resource exploitation.US strategic interests would be well served by US ratification and full participation in arrangements relating to the Treaty,but the Senate has refused to do so,allegedly(but unconvincingly)because the Treaty would infringe US sovereignty.See Stewart M.Patrick,“Everyone Agrees:Ratify the Law of the Sea,”The Internationalist(blog),CFR.org,June8,2012,http://blogs.cfr.org/patrick/2012/06/08/everyone-agrees-ratify-the-lawof-the-sea/;and Thomas Wright,“Outlaw of the Sea:The Senate Republicans’UNCLOS Blunder,”ForeignAffairs.com,August7,2012,https://www.foreignaffairs.com/articles/oceans/2012 08-07/outlaw-sea.

# 第十一章 多重世界秩序的构建

如上一章中已经提到，在许多方面，更确切的说法是，这个世界有多种秩序而不是只有一种世界秩序。在前文讨论的各个领域中确实如此，例如，贸易等领域所达成的共识程度不能和气候、网络空间等领域同日而语。这种分化也表现在地理意义上。当今世界由北美洲、南美洲或拉丁美洲、亚太、南亚、非洲、中东和欧洲等许多不同的区域组成。有一个矛盾的现象：这个世界既越来越全球化，也越来越区域化。

亚太地区是世界上最贴近经典模式的区域。在某些方面，它是中东的反向图景：这里有强大的民族国家和国家认同。在经济飞速发展、军费增加、多处领土争端以及民族主义兴起的背景下，该地区一直相当有序，而这一切都不是自发的。前边章节曾总结过，它是几方面因素共同作用的结果：经济相互依赖程度很高；许多政府都决定将大部分注意力和资源集中于发展本国经济和政治；美国的参与使得该区域的几个国家不必全力发展军事，也让其他国家的进攻企图成为高风险、低回报的选择。

那么，明显的问题是：这一局面是否可以持续？换个实用的说法，需要做什么才能让这种情势持续下去？秩序必须继续深植于权力平衡和经济相互依存。从总体上看，促进亚太地区的稳定有利于发挥美国的优势，所需要的策略非常接近于经典的治国之道。挑战在于要塑造当地国家的对外行为，而不是改变其性质；操作框架应该是现实主义，而不是威尔逊理想主义。该区域问题的根源包括强大的国家、争夺领土主权、相互对立的国家主义、历史积怨、缺乏外交机制和架构。如果要举出一个相似的例子，第一次世界大战爆发之前的欧洲可能比较接近。这并非危言耸听，而是警告不能满足于现状，同时提出建议：如果美国的行动

目的明确，这一区域的稳定就很可能得到维持。

奥巴马政府所采取的亚太政策在我看来是明智的构想，即将重心向亚太地区倾斜，重新平衡美国的外交政策（最初称为“枢纽”，但是暗含着从其他区域急剧撤离的意思，所以并非一个褒义词，但基本概念正确）。我之所以这么认为，是因为后冷战时代美国的外交政策过分关注大中东地区，这意义不大，因为无论美国在那里的利益有多大，都不是无限的。更重要的是，当地的现实对美国捍卫这些利益的行动有重重限制。另外一个显而易见的因素是，美国在诸如亚太地区等其他区域也有重大利益，在这些区域，美国付出相对更少的努力就可以收益显著。

事实上，说亚太地区的发展轨迹将是世界轨迹的核心并不夸张。当今的几个大国几乎都位于这一区域，其人口、财富和军事力量占据了全世界的最大份额。这一区域内，国家之间或与邻国达成一致（或至少管控分歧）的能力对确定是否能够成功管控气候变化和网络空间等全球性问题大有助益，而且这里所发生的一切也非常有助于决定这个时代大国关系的特征。

亚太秩序中一个核心要素是美国在外交、经济和军事各方面常态化存在。需要保持空中航行和海上巡逻，因为这表明美国重视对盟国和朋友的承诺。在亚太地区，美国与日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚和新西兰保持正式的条约关系（联盟），其中，与日本和韩国的关系尤其重要。美国不仅帮助它们遏制外来侵略、维护和平，而且使它们不必担心势单力薄却独自承担自己的安全事宜。换句话说，如果日本或韩国这样的国家对美国帮助其国防的意愿和能力没有信心，它们可能转而发展核武器，那样会大大增加日本与中国、韩国与朝鲜发生冲突的可能性。在计算维持美国在该地区军事存在和承诺的直接成本（在正常情况下相对较少，而且部分由提供“东道国支持”的盟国负担）时，所采取的狭义计算方法应该扩大范围，将美国从该区域和平与繁荣获得的经济和战略利益纳入考虑。

同时，应传递信息给盟友：美国的支持不是无条件的，它们必须明白，这意味着它们有不鲁莽或不挑衅行事的义务。这适用于正式签约的盟友以及中国台湾地区。这点类似于投资领域常用的“道德风险”概念。美国应提供充足的支持，这样其他国家不会怀疑美国的承诺或单独行动，但是美国的支持要适度，不能让这些政府以为美国会为其不负责任的行为所引发的后果买单。显然，要保持必要的支持和不授予随意行动之间的平衡，纸上说来比实际中落实要容易。在真正的战略对话中，任何因素都无法取代最密切的协商。

与军事存在和同盟关系同样重要的是，美国对亚太地区的立场不能是单维的，需要定期举行高级别磋商。与盟国和朋友的讨论可以而且应该覆盖广泛的主题：区域安全系统框架（下文将展开）、如何应对朝鲜的威胁、协调和应对中国的崛起、采用相同或最为一致的方法解决全球问题、促进经济增长等。

区域安全系统或架构空白已久。这样的架构在欧洲已经存在了40多年——我指的是《赫尔辛基最后议定书》，更正式的名称是欧洲安全与合作组织或欧安组织（Organization for Security and Cooperation in Europe）。[注]欧安组织、相关协议、其他因素共同约束和反对使用军事手段改变边界状况，通过推进建立信任措施和协议降低意外军事事件的可能，并在发生后尽力阻止事件升级。

欧洲的这一制度不能、也不应该简单地复制到亚太地区，因为它们的地理情况和政治组成截然不同。例如，不必试图照搬《赫尔辛基宣言》，因为中国等国家不会接受它，推行这些条款可能会增加旨在降低该地区冲突发生概率的协议推进的难度。亚洲的安全架构必须能够让美国履行其联盟承诺，而欧洲并没有这一障碍。所以，更明智的首要步骤是强调信任建立措施，例如互通热线、提前通报军事演习，而不是全面限制军事活动，军队规模更不应成为问题。一旦美国与盟国达成一致，应该将中国纳入对话机制。此外，还有理由支持应尽快建立中日危机避

免和管控机制，而不是等待区域协议谈判。

美国需要与盟国（韩国和日本）以及中国磋商的第二个必要议题是朝鲜。磋商的目标是迫使朝鲜放弃其所有核武器；如果达不到这一目标，必须了解在什么条件下可以实施先制或预防性军事攻击。这些都必须得到日本、韩国的认同和支持，因为如果朝鲜实施报复行动，它们将是首当其冲的对象。其他讨论议题应该包括朝鲜做出侵略性举动后的战争目标是什么？提出什么建议才能让中国认识到最好现在对朝鲜施加压力，即使这会威胁到朝鲜政权的稳定，也强于忍受朝鲜的核武装以及所有可能的后果。

各项事宜中都有一个共同主题：需要与中国磋商，并将其纳入各种对话机制。这并非要组成美中两国集团（G2）来决定世界的运行（由于许多原因，这样是做不到的），而是一个更宏大政策的一部分，即让中国更充分地融入区域和全球协定。没有中国的参与，区域安全体系将没有意义，因为避免与中国发生领土、领海、领空冲突是优先事项。美国希望敦促中国不采取单方面行动或诉诸武力，也需要向中国承诺，美国将努力劝阻盟国和朋友不单方面采取挑衅行动。在许多情况下，需要说服争议各方明智地接受分歧，而不是扩大分歧。

在朝鲜问题上，中国至关重要，因为朝鲜经济非常依赖于中国的援助和合作。与中国讨论朝鲜半岛统一后美国将在此部署部队的数量、种类和位置，可能会让中国重新考虑其对朝鲜的支持。还需要将中国纳入关于朝鲜政权崩溃后如何确保其核武器和核燃料安全的会谈。此外我要提议的是，如果中国政府能够达到基本标准，应该让中国加入美国和其他11个国家签订的贸易协定——《跨太平洋伙伴关系协定》。所有这些都是为了将中国纳入该地区未来的对话和区域协定中。被中国认可为合法的、不诉诸武力推翻（或者更好的情况是没有任何理由需要推翻）的亚太秩序更可能持续下去，即使许多领土争端也可能继续存在。

## 南亚

与东亚和太平洋地区其他国家相比，南亚是一个很不同的挑战。这一地区（或次区域）有6个国家，但是由印度和巴基斯坦这两个国家主导。这两个国家中，印度更为重要：再有一代人的时间，印度就将超过中国成为世界上人口最多的国家；印度的发展速度在7％—8％，如果这一发展势头持续下去，在20年之内可能成为世界主要经济体之一；印度的所为和不作为都可能对全球应对气候变化的努力产生重大影响；数以亿计的印度人还缺乏正常的电力供应，同时，数亿人已经或接近成为中产阶级；印度的能源选择会产生巨大影响；印度的战略定位也举足轻重，因为中国的国防计划必须考虑中印边界争议以及印度政府与美国关系密切的事实。所以，美印双方领导人和官员之间必须定期举行真正的高层战略协商，一个主题应该是敦促印度对巴基斯坦采取更宽松的态度，这并不是对邻国的恩惠，而是造福自己。如果南亚这两个主导国家之间的关系正常化，它们不开战的概率就更高，印度能够腾出精力，更多关注其内部发展以及在亚洲和全球发挥更大的作用。

巴基斯坦拥有近两亿人口，是伊斯兰世界第二人口大国，不幸的是，这带来了更多问题而不是机会。不少人认为，巴基斯坦保有世界上增长最快的核武库（现在已超过一百个核装置），而且藏匿着不少世界上最危险的恐怖组织。长期以来，塔利班能够利用其西部地区针对阿富汗政府与平民以及支持他们的美国等国家发起攻击。

巴基斯坦问题一直是一个棘手的问题。我清晰地记得，2001年1月，在鲍威尔先生担任国务卿、我接任国务院政策规划工作后，我们有了第一次交谈。在他不大的办公室里屋内，我们用一个半小时梳理全球大势，讨论问题和机遇，以及美国在每个问题与机遇中能够做什么。最后，他转向我问道：“你最担心的是什么？”我迅速回答说：“巴基斯坦”，并解释其中各个难点以及它们可能的组合作用：核武器、恐怖分子、文职权力薄弱、政府能力有限、对印度仇深似海。更糟糕的是，美

国应对的选择极为有限，这是令人沮丧的现实。

可悲的是，对这些问题我今天给出的答案和当时并没有多大不同。虽然这世上还有其他几个同样需要关注的区域，但是巴基斯坦确实是美国外交政策上的一个艰巨挑战，即如何处理可能恶化的恶劣局势。换句话说，虽然巴基斯坦现在已经问题重重，但是更严重的情况是核武器或核燃料失控，被恐怖分子用来袭击印度，导致两国开战，或者被藏匿在巴基斯坦的一个塔利班分支接管。如果采取制裁或其他形式的惩罚，会削弱本已不完善的平民政府，有适得其反的风险。

可能更有效的一个政策是：大体确定美国对巴基斯坦支持的基线，然后基于巴基斯坦表现给予不同的支持援助。一个由外交关系委员会[注]和一些参议员支持的独立特别工作组在其报告中也提出了此类建议，他们同意向巴基斯坦出售某些飞机，但将相关资助与巴基斯坦反恐怖主义的努力程度相关联。对这一方法我想增加一点建议：美国必须保持在巴基斯坦境内及其附近行动的意愿和能力，但又不必受制于巴基斯坦。奥巴马政府发动击毙本·拉登的袭击时成功地做到了这一点。美国有充分理由不必预先通知巴方官员，因为如果告知了一两个官员，整个任务可能就会受影响。巴基斯坦并非美国盟友，甚至连合作伙伴都不是。

在这方面值得一提的另一个国家是阿富汗。对这个国家，美国的主要目标没有什么特别之处：不让阿富汗再次成为恐怖分子的基地，使他们不能从这里发起对美国本土或全球利益的袭击。这一目标适用于几十个国家，并非阿富汗所特有，所以不能成为支持美国重塑阿富汗宏大计划的理由，但也不能对阿富汗放任不管。明智的做法是通过长期、不确定目标和期限的努力向阿富汗政府提供经济和军事援助，并保持小型驻军给予阿富汗信心，帮助训练，提供指导。可以进行和平谈判，但应该坚决管控对方的预期。阿富汗更接近一个需要管控的局势，而不是一个需要解决的问题。

## 中东

中东地区暴力程度最高，对世界上任何一个区域决策者来说，都是最大的挑战。上一章描述了这一地区的历史背景和现状，在这种情况下想要设定一套宏伟的目标，无异于脱离现实、异想天开。确实，治理国家时如果设定的目标较小，有时确实会错失良机。但中东不同，对这一地区即使是最保守的目标也可能过高。

应对当代中东局势的另一种方法是，在有些情况下需斟酌是否创建新局面的可能，这是正确和恰当的思路。有些情况可采用外交攻势，但是这里并不适用。这好比在金融市场投资：有时投资者会被建议投资，因为有充足的理由相信会获得回报——可是也有一些时候，各种理由都表明应该避免入市，转持现金储备。

当今的中东非常类似于后一种情况。在目前和可预见的未来，更多要考虑可以避免什么，而不是可以实现什么。这里的局势和阿富汗一样，也是一个需要管控之地，而不是一个要解决的问题。

支持以克制的方法管理中东并非建议躲避或忽略这一区域，事实上也不能避开或不管。首先，美国和其他非中东国家在这一地区仍然有重大利益；其次，中东所发生的事件会影响美国在其他地区的利益。难民危机就是这样的实例，明显增加了欧洲的负担。另一个实例是，受到该地区恐怖分子和恐怖事件的鼓舞，其他人在美国或其他地区实施了恐怖主义活动。

显然，当地最大的战略利益是石油。中东石油储量占据世界总量的一半以上，产量超过世界总量的1/3。这一事实在未来几十年内不太可能改变。事实上，能够明显影响该地区能源重要性的唯一转机在于技术突破，那样石油才可能不再在世界经济中扮演中心角色。

美国仍然非常受制于中东地区的石油。有不少文章讨论改变美国能

源格局，但是大部分都是错误的，因为让石油和天然气产量激增的技术和实践革命并没有开启美国能源独立的时代。美国也许不需要来自中东的石油，但是确实需要每天进口约400万桶石油，因为国内生产的石油与国内炼油厂的需求不匹配，而中东事态发展对石油价格的影响很大。

更重要的是，纵然美国能够实现能源自足或整体自给自足，在经济上乃至其他各方面都无法自给自足。如果世界其他国家能源供应不足、价格高昂，或两种情况兼有，美国利益也会受到损害，因为美国也依赖于其他国家的进口、投资并助其发展偿债基金。

然而，能源并非美国在中东地区唯一的长期利益，另一个是以色列的稳定。对这一问题到底是源自历史、道德还是战略层面，长期以来一直争论不断，唯一真实的答案是三者兼有。还有一个利益涉及那些与美国长期友好的国家的福祉和定位，它们因为区域稳定、反对恐怖主义、防止核扩散、能源安全、愿与以色列和平共处、人道主义考虑等事宜或多重原因成为美国的友邦。这意味着必要时可与伊朗或俄罗斯相抗衡，但是这种思路和计划应该按照具体情况来决定，因为不应排除与伊朗和俄罗斯开展选择性合作的可能性。

那么该怎么办呢？对中东并没有单一或通用的办法，因为秩序所面临的威胁各不相同。但是需要摒弃一种思路：以为该地区无足轻重，所以谋求平安脱身，或者认为它能够自己找到一个可接受的措施来恢复秩序。过去批评美国干预中东时就有人提出过这一思路，但这只是一个危险的梦想。[注]他们没有想到，混乱的状况可能（在中东这种情况下肯定会）使局势变得更糟。

我想到儿童文学中的两个人物，虽然他们通常与战略无关。第一个是矮胖子（Humpty Dumpty）。如果国王的所有人马都不能把矮胖子修补好，那么美国这个国家的所有士兵和美元也不能让中东保持完整。第一次世界大战之后，基于1916年《赛克斯—皮科特协定》（Sykes and

Picot）所确定的中东格局、兰德麦克纳利出版商出版的地图和地球仪上的中东版图可能已经消失。那些绘制出的边界线更多反映了局外人的偏爱，而不是生活在那里的人所面临的现实。此外，《赛克斯—皮科特协定》下确定的一些中东领土和势力范围社会构成迥异，往往无视民族传统，或者历史短暂，或者缺乏国家认同，或者没有宽容文化的承传。

前文提到，中东主要是过去的一个概念。现在，人们的认同感可能基于民族分支，也可能跨民族，更多基于宗教、部落、种族和意识形态。扭转这种趋势需要使用暴力，辅以变革政治文化的能力。这要求用自由主义取代现在的非自由主义，宽容取代当今的偏狭，宽恕取代目前的报复精神。

所有这些，让我们想到童话世界中的第二个人物：金凤花姑娘（Goldilocks）。金凤花姑娘是极端的中间派：粥不要太热也不要太冷，椅子不要太大也不要太小，床不要太硬也不要太软。她的选择相对容易（至少直到三只熊出现），因为正好有中间选项可选，而且恰巧“正确”。

美国中东政策的第一个维度和金凤花姑娘的选择一样，要避免做太多或太少。做太多指谋求改变这一区域内已界定的国家，也意味着试图将这些国家转变为接近民主政治体制。做太少本质上是让这一地区自生自灭。

金凤花姑娘有正确的选项让她去选，而在中东问题上美国并没有明显“正确”的选项。外交政策的任务是辨别哪些对策可取、可行且成本可接受。反恐首当其冲，因为恐怖分子不仅损害美国在这一地区的利益，也能走出中东，还可以通过互联网鼓动其他人。有效的政策应该是多管齐下，迫使恐怖分子采取守势，包括对他们施加军事打击（空中和特种部队）以及优化并加强地方力量（政府、部落或族裔群体），使其具备打击和抵制恐怖分子的能力。学校、清真寺和互联网都会影响青年男女，让他们决定是否成为恐怖分子，或者在决定之后是否坚持自己的职

业选择。反恐工作也应该使用一系列手段，包括提供武器、情报和培训、经济援助，以及巧妙利用社交媒体和更传统的民间外交形式。需要协调各项工作，以减缓资金和人员流动，跟踪涉嫌群体和个人。还需向各国政府提供支持，让他们能够更好地抵御伊朗及其支持的代理部队所带来的压力。这种支持也应该包括各种外交政策工具。彻底根除恐怖主义可能是不现实的，因为恐怖主义已经是新常态的一部分，是社会因素、宗教因素和政治因素相互作用、推波助澜的结果。现实的思路是，从恐怖主义能达到的目标、我们能够容忍且不会影响基本生活的恐袭频率着手，降低恐怖主义的影响程度。这要求采取一种融合预防、保护和复原力的全面、持续的方法。

中东政策的第二个维度应该是做出重大努力，阻止该区域进一步核武化。伊朗的核协议只是降低了伊朗的核能力，并未根除，而且协议有时效性，所以存在核武化的可能。为了防范伊朗可能耍诈或者只是等待约束离心机和浓缩铀的条款到期（分别是2025年和2030年）后再接着发展核武器，伊朗的几个邻国可能会采取对冲措施。这种疑虑既反映出它们对伊朗的清醒评估，也体现出在叙利亚越过“红线”却没有受到美国警告的惩罚以及鉴定伊朗核协议之后，它们对美国的保证和可信赖度的信心开始降低。要阻止区域核扩散，至少需要提供针对伊朗导弹和飞机的防御系统，还可能需要提供防御承诺，包括如果伊朗威胁其邻国或使用核武器，将面临美国的军事威慑（可能包括美国核力量）。该政策还应包括外交层面，即利用外交和施加新制裁等手段，迫使其延长2015年联合协议中在2025年和2030年到期的期限。同时，必须将美国与中东各国以及俄罗斯、中国和欧洲就伊朗核政策各方面（当然包括遵守现有协定）的磋商列为优先事项并高度重视。

但是，伊朗政策的重要性要低于核问题。事实上，核协议并未解决伊朗问题中的很多方面，甚至有观点认为，协议使挑战变得更加严峻，因为签约后伊朗获得了不少以前不能获得的资源，反而加剧了挑战。从全球来看，伊朗可能不是一个大国，但是在中东，它在任何方面都是主

要的区域力量，只有以色列以及稍弱一些的沙特阿拉伯和土耳其能够与它抗衡。这个行为体既非常复杂，又问题重重：政府分权使得谈判极其困难，意识形态强悍，多支代理力量，军队强大，与该地区的什叶派联系紧密。

还有一个现实是，伊斯兰共和国已经存在了近40年，很稳固，寻求改变它是不现实的；伊朗可能会变得更温和，但不能有太多指望。最切合实际的政策接近于本书中所建议的美国对中国、俄罗斯的策略：综合多种方法和手段，包括选择性合作（例如过去在阿富汗的合作）、外交手段（如核领域）、对冲、必要时采用制裁来遏制、向其邻国提供援助、在伊朗的行动威胁到美国在该地区的核心利益时采取军事行动等。

中东政策的第三个维度是支持以色列。这超越了维持或选择性增加军事、经济和情报支持的范畴，还涉及在一系列问题上重建和保持与以色列密切的磋商关系，包括伊朗问题、避免该地区核化、如何回应约旦或沙特阿拉伯等地区的内部稳定危机。美国一直与以色列保持战略性对话，但几乎和所有这类对话一样，受到双方官僚机构和作风的掣肘。前文曾说过，国名里带“民主”字眼的很少是民主国家，同样，那些自称为战略性的对话也是如此。1991年1月，伊拉克导弹袭击特拉维夫之后，美国总统说服以色列总理不报复伊拉克，核心论点是：以色列可以而且应该相信美国会做正确的事情，包括采取行动保护美国和以色列的利益。这一要求非同寻常，同样异乎寻常的是以色列接受了，愿意退让。[注]美以两国应该回到那种互相信任的状态，因为双方可能不得不共同面对各种难以应对的意外情况，包括伊朗的核计划、约旦或沙特阿拉伯的政府崩溃等。

中东政策的第四个维度涉及军事力量的使用。我的建议是不排除军事干预，因为干预能够达到多种目的，包括捍卫友邦抵制外来侵略，打击恐怖分子，防止核扩散或预先制止（否则会失去控制）大规模杀伤性武器，预防或缓解人道主义困境，维持船运和油轮的自由航行，保护石

油产地。在酌情使用军事力量（我称之为“选择性战争”）时，重要的是必须确保两点：第一，军事行动的潜在利益必须超过所需的人力、经济、外交和军事成本；第二，在一个合理的时间段内，扣除成本之后的预期效益必须优于其他政策的预期结果。如果用这种方法权衡会发现，2003年的伊拉克战争和利比亚的干预行动都不应该发生，而海湾战争和在叙利亚政府使用化学武器之后给予一系列惩罚性打击都是正确的选择。

另外有一点同样重要，但是所有中东政策却没有纳入考量：不要过多强调在近期内改革中东的社会性质，虽然原则上这是期望的结果。理想从来不是外交政策的决定因素；在期望和必要或重要之间存在明显的差别。此外，所建议的行动，不论是军事行动还是其他行动，都必须通过上述测算，即预期结果和利益必须大于预期成本，并且与其他政策的预期结果相比具有优势。而改变中东社会的方案没有通过这些测算。(注)

我再次重申，这不是说美国应该忽视中东社会内部所发生的事情，可能某些情况下必须进行某种形式的人道主义干预。约旦等国家需要外来帮助应付难民压力和恐怖分子的威胁。在较小规模的事件中，可能需要一定程度的外交干预（公众外交或民间外交），鼓励和劝阻一些行为。现在埃及正是这种情况，人道主义因素较少，更多是为了促进社会和政治稳定。美国对许多国家的议程重心不应放在“民主”上（在缺乏制衡和强大宪法的情况下，选举可能产生反民主的结果），而应侧重改革，包括减少腐败，增加女孩和女性受教育、参加工作等方面的机会以及拓展民间社会的空间，增强法治，引入教育改革，从死记硬背的学习方法转向加强批判性思维，减少政府对经济的干预，促进经济和能源部门的发展等。这种变化将缩小政府与其公民之间的距离，国家不易受到激进分子的蛊惑。随着时间的推移，这些改革可能为逐步过渡到更加开放的社会和政治制度打好基础，具有一些甚至更多民主社会的特征。

美国将保持目前中东国家边界稳定当作极其重要的国家利益，其实

这并无意义。相反，更有意义的是，美国应接受近期中东很可能出现的情势：中东由国家以及有些国家内的行政区构成，两者的数量不相上下。叙利亚、伊拉克和利比亚已经确凿无疑地出现这样的局势，其中央政府只是名义上的全国性政府，在控制的面积上并非如此。行政区多于国家数量将成为常态。

但是，没有理由需要努力通过正式协议来确定这种正在形成的现实，没必要重演“一战”后的巴黎和会，重复奥斯曼帝国解体的过程。这样的努力肯定会失败，因为几乎没有政府想要成为这样的先例，即使他们愿意，也很少或根本不可能就划定边界达成一致。在可预见的未来，中东更多是现实状况，而非依据法律的状况。

有两个无国籍团体需要单独处理。第一个是库尔德人。在巴黎和会上，库尔德人最终没能获得主权席位。现在，共有约25万—35万库尔德人，主要生活在土耳其、伊朗、伊拉克和叙利亚。美国历来一直拖延支持库尔德人独立建国，因为担心这可能会破坏该地区的稳定，疏远土耳其这个北约盟友。但是如今这个地区已经不稳定，叙利亚和伊拉克的事实证明，库尔德人是反抗“伊斯兰国”的最佳力量，而且土耳其在目前政府领导下，只是一个名义上而不是实际意义上的盟友。此外，美国对库尔德人建国的支持可以限制在伊拉克和叙利亚。在土耳其，美国的立场应该仅限于支持政府和库尔德人之间和平对话以及库尔德人拥有合理的自主权，前提是他们以和平方式实现其目标。

第二个没有国籍的人群当然是巴勒斯坦人。我不会非常强调在以色列和巴勒斯坦人之间实现全面和平，但我的这一观点需要正确解读。这种正式和约是以色列人和巴勒斯坦人双方所期望的。如果一份协议能够满足巴以双方的诉求，将成为极其成功的案例：巴勒斯坦得以建立一个能够与以色列和平共处的家园，终于有一个自己的家园；以色列作为一个安全、繁荣和民主的犹太民族国家长久存在，并得到协议的保障。

但是，通常情况是，一份协议所缺少的并不是想法。恰恰相反，我

们非常熟悉这种协定的框架：一个巴勒斯坦国，其领土等于1967年以色列获得的面积，会考虑大型定居点继续归于以色列而进行调整；耶路撒冷不分割；确保以色列安全的特别协定，包括限制巴勒斯坦拥有武器和可能允许以色列驻军；只有有限数量的巴勒斯坦人能够“返回”以色列，但许多不能返回的人将得到赔偿。当然会有许多困难需要解决，但更大的问题是：各方的领导是否愿意和能够做出必要的妥协。我将这种能力和意愿的组合定义为“成熟度”的主要决定因素，即是否具备解决争端的条件。如果这些因素存在，就有必要促使与这些后果息息相关的方面投入时间和精力来达成协议；如果没有这些先决条件就贸然启动，往往会徒劳无功。在后一种情况下，更好的方法是先花时间确定先决条件，将进展调整得更加节制，或先处理其他问题。正如莎士比亚的戏剧《李尔王》中爱德伽所说的，“成熟是一切之本”。[注]

在现在和可预见的未来，巴以之间可能还缺乏这些先决条件。以色列的联合政府并不准备做出重大妥协，除非另组一个联盟，但是只有总理或一些其他政治人物才能建立这样的联盟。如果以色列总理是愿意妥协的人，那么以色列早就可能是谈判中的全面合作伙伴。到目前为止，这还不现实。

巴勒斯坦方面也有原因不同的各种问题。巴勒斯坦政权的分裂特性使得局势特别难以应对。一部分巴勒斯坦人居住在约旦河西岸，一部分住在加沙。虽然如此，问题的主要原因不是地理位置而是政治分裂，因为控制约旦河西岸的巴勒斯坦人政治实力不足，而控制加沙的激进组织哈马斯却没有兴趣接受以色列或与以色列谈判。

巴以和平没有进展的主要影响对象是巴以双方，而不是美国这样的局外人。几十年来，许多人深信，只要解决巴以冲突，就能促进中东地区更广泛的和平。这种判断真假难断，但现在看很明显，两者之间几乎并不相关，因为即使巴勒斯坦与以色列和平共处，中东许多不稳定和冲突的源头也不会受到重大影响，包括叙利亚、伊拉克、也门与利比亚、

阿拉伯与波斯人，以及“伊斯兰国”与其他国家。事实上，这一协议会受到那些围困中东大多数地区的激进团体的攻击，因为这意味着向以色列妥协。

同样，这不是说应该抛下巴以问题不管不问，任其自由发展。忽略或外交真空不会给中东及其和平前景带来任何益处，还会导致巴勒斯坦方面转而寻求联合国解决争端，那样会进一步疏远以色列。在巴以问题上，有一种观点认为，外交的目的是防止局势恶化，将外交的目标前景放到一个更合适的时机来实现，或积极创造条件拉近这一时机。防止局势恶化的目标需要将沙特阿拉伯、约旦、巴勒斯坦领导人和以色列集中到一起，共同制定规则，尽量减少发生涉及耶路撒冷圣地爆炸性事件的概率；关于前景与时机的契合，需着力于一系列事情，包括约旦河西岸的经济发展、与以色列缔结约定，限制只能在已经开发的街区或地区发展居住区，这样一旦政治环境改变，更有可能签订领土交换的和平协议。还有很强的理由支持应加强巴勒斯坦权力机构的能力，既能够抵抗哈马斯的挑战，也能在建国后具备履行其主权义务的能力。只有这样，以色列才可能与其一同向前推进协作。

拉丁美洲、非洲与前文所讨论三个区域没有太大差异。这两个区域的地缘政治都不突出，拉丁美洲尤其如此。美国对这两个区域的政策大多应集中于鼓励现有国内政策，推进政治改善和经济增长。但是在一些国家，需要帮助它们建构国家能力，让它们能够更好地对抗恐怖分子、毒品卡特尔及其他犯罪组织。此外，在两个层面上培育区域主义也会有所帮助：在经济领域签订贸易协定；在安全领域，帮助弱国或失败的国家应对人道主义和安全挑战。安全的目标最好通过加强区域和次区域组织的能力（提供有关武器、培训和情报）来推进，这样，不必获得一致同意就可以采取行动。

---

1. “Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act,”1975.
2. Alyssa Ayers et al.,Working With a Rising India:A Joint Venture for the New

Century,Council on Foreign Relations Independent Task Force Report No.73(New York:Council on Foreign Relations Press,2015).

3. Jeffrey D.Sachs,“A New Century for the Middle East,”Project Syndicate,December19,2015,https://www.project-syndicate.org/commentary/middle-east-sustaining-development-by-jeffrey-dsachs-2015-12.

4. See Haass,War of Necessity,War of Choice,117-120,for a detailed account of what took place between the United States and Israel.

5. For a similar conclusion,see Michael Mandelbaum,Mission Failure:America and the World in the Post-Cold War Era(New York:Oxford University Press,2016).

6. William Shakespeare,King Lear,act5,sc.2.For a discussion of“ripeness,”see Richard N.Haass,Conflicts Unending:The UnitedStates and Regional Disputes(New Haven,CT:Yale University Press,1990).

# 第十二章 外交政策始于国内

建立和维持区域或全球秩序的重担将落在美国肩上，这是不可避免的，有多方面的原因，其中之一是：美国现在以及未来几十年中很可能仍将是世界上最强大的国家，其他国家或国家集团不具备建立全球秩序的能力或思维方式。秩序不可能自动出现，在地缘政治这个“市场”上没有看不见的手在调控，因此，很大一部分重担（更积极的词语是机会）就落在了当今大国——美国身上。其中之二是：美国也要从自身利益出发，美国不可能遗世独存，会受到世界混乱的影响，全球化已经是不可避免的现实。在区域层面呈现出相反的特点，一些行为体拥有形成秩序的想法和手段，而他们对秩序的理解部分或完全与美国的利益不相容，中东的伊朗和“伊斯兰国”（伊拉克和大叙利亚“伊斯兰国”）、亚洲的中国和欧洲的俄罗斯都属于这样的范畴。

这对美国来说并不容易，挑战的数量和范围都令人生畏，需要与大量的行为体和力量抗衡。创建联盟通常是为了共同对付某个或某些国家，但是在这个国无恒友、亦无常敌的时代，联盟这一工具的作用也许不是很大。外交非常重要，要求灵活敏捷，通过磋商来影响其他政府及其领导人的行为，或者通过谈判解决问题。在这两种途径中，前者（磋商）也许更重要。

另一个现实是，美国即使尽其所能也不能强推秩序。这部分反映出这个世界的结构性现实，即任何一个国家都无法独自面对全球范围内不同性质的挑战。例如，在应对全球气候变化方面，美国可以大幅减少自己的碳足迹，但是，如果印度和中国不积极仿效，那么美国的行动所产生的效果就不大。同样，美国仅靠自己并不能维持世界贸易体系，也不能成功打击恐怖主义或应对传染病威胁。还有一个现实是，想要达成某

个目标，任何一个国家都面临资源有限的问题。美国不可能提供维持中东、欧洲、亚洲和南亚秩序所需的全部部队或资金，资源分散在太多人的手里。外交政策中很少采取单边主义，合作至关重要。这是美国外交政策采用主权责任这一工具的原因之一。我说过，这体现出这个全球化时代里的现实主义，也自然替代了美国在40年冷战期间的遏制政策。两者有根本性差异：遏制是压制而不是引入，适用于那个对手几乎总是对手、大多数挑战都与古典地缘政治竞争相关的时代；[注]而主权义务适用于国无恒友亦无常敌、有共同挑战需要集体应对的时代。

到目前为止，本书一直在集中讨论美国到底怎样才能促进秩序，这也是人们期望从一部国际关系和美国外交政策书籍中获得的信息。但是，仅仅聚焦于外交政策是不够的。国家安全像一枚硬币一样有两面。美国在国内的所作所为通常被认为属于其内部事务范畴，但是其实与国外政策一样，也是国家安全的一部分。最好用“枪炮加黄油”来理解这个问题，而不是或枪炮或黄油。

当谈到国内方面时，我的观点非常明确。为了能够领导这个世界，具有竞争力，行动有效，美国必须把自己的后院安排有序。我曾写过一本相关书籍《外交政策始于国内》（Foreign Policy Begins at Home）[注]，对此有人认为我建议抛弃外交政策，其实完全不是。外交政策始于国内，但是如果只局限于国内，会将国家置于严重危险之中。[注]

前面我提到，美国几乎没有单方面选择。如果不和其他国家联手，美国会独木难支；同样，如果没有美国，这个世界也无法维持秩序的主要原则。美国不是充分条件，而是必要条件。同时，如果没有强大的国内基础，美国也不能领导全世界和有效行动。国家安全势必要动用大量的人力、物力和财政资源。美国的经济越强，就越可能将可用资源投入到其他地方做想做和需要做的事情，不会引发国内关于孰先孰后的争论。另一个优势是，只有大家看到美国成功，才会更加尊重美国这个国家以及美国的政治、社会和经济模式，模仿它的愿望也会增强。

这一模式是否成功？最基本的测试是经济增长。美国的增长水平与许多其他国家相比看上去还不错，但是低于所需水平，也没能达到最高的可能。不管美国做什么或不做什么，增长率都没有理由低于3%。

这种乐观是有充分根据的。美国有许多内在实力和优势，人口均衡，没有因青年膨胀和人口老龄化而阻碍发展的现象；有全球最好的大学、有效的资本和股票市场；鼓励和保护发明并允许有序破产的法律制度；丰富的能源和矿产资源、得天独厚的气候和土地资源，粮食充足；政治稳定，并且与邻国都保持良好关系。

要想提高美国目前的经济增长率，需要做什么呢？这个问题并没有标准的答案，我的回答包括许多项。首先，在从学前到高中再到中高等教育的各阶段提供更优良的教育，鼓励终身学习。其次，加强基础设施建设，这能够提供就业机会，提高美国的竞争力，提高抵御自然灾害或恐怖主义的能力。再次，移民改革为拥有高学历和所需技能的人们提供了更好的机会，这有助于美国强盛。移民改革还需要考虑为约1200万非法移民提供一条有条件的通道，使其获得合法地位或公民身份。此外，降低公司税率（世界上最高税率）的税收改革至关重要，其他形式的税收改革也能够减少企业的各种税费支出（例如，能够扣除抵押贷款利息的费用、慈善捐赠，或不对雇主的医保支付部分征税），降低其债务负担，而不减缓增长。

这自然而然地涉及债务问题。债务之所以是特别的难题，是因为它属于我归纳的慢性危机类别。气候变化是另一种慢性危机。慢性危机的特点是：正在进行、具有潜在重大或甚至毁灭性后果的现象或过程，这些后果将逐渐出现，或者在相当长一段时间内的某一时刻突发。它们完全不同于传染病暴发或金融崩溃。[注]

这种特点利弊并存。好的方面是，在很大程度上，我们明白前行的方向，也有时间采取相关措施。我们可以看到前边航路上的冰山，有充

足的时间掉头。坏的方面是，慢性危机几乎不会产生任何急迫感，反而容易让人大意，很容易被搁置一边，专注于眼前的危机，重要性让步于紧急性。这样，不仅会丧失防止危机变成现实的机会，也不能在问题还不严重的时候采用补救办法。用一个医学中的现象来类比，就是：当病人病在腠理时却忽略症状，等到病入膏肓时悔之晚矣。

债务问题相当直观。根据美国国会预算办公室（Congressional Budget Office，CBO）2015年6月发布的《长期预算前景》以及2016年1月公布的《十年预算和经济展望》，美国的公共债务很快将接近14万亿美元。[注]目前，公共债务约为国内生产总值的75％，10年内将上升到国内生产总值的80%—90％。根据支出和收入预算，债务将突破或远超GDP只是时间问题，很可能在2030年之前发生。届时，偿还债务所需的成本将迅速上升，在GDP和联邦政府支出中的占比更大。

有些人认为这种对美国债务的分析太消极，[注]他们的预测往往包括：收入进一步增长，利率持续走低，医疗领域的成本节约会超过预期。这种乐观的前景当然是可能的，但是，更糟糕的未来也是同样可能的：收入增长缓慢，利率升高，老龄人口增加进而造成医疗成本高于预期，在应对气候变化影响方面的成本远超预想。

虽然形成债务问题的原因多有争议，但其问题相当显著。联邦政府的赤字比前几年低得多，但是由于支出大增（特别是应享福利）和经济增长率低，造成赤字再次增长。有些人认为税收或者说缺乏征税也有问题，但是按照全球标准来看，美国的企业纳税高，个人纳税也不低。

如果这样下去，问题不仅不会自行修复，还会越来越糟糕，主要有两个原因。第一，支出增长的主要驱动因素来自医保、医疗补助和社会保障等应享福利方面的花费。美国大量人口退休以及寿命延长，很可能造成应享福利的花费增长。第二，利率接近历史最低值，未来几年或几十年更可能上升而不是下降。关于债务规模和融资成本的具体预测必然

有不同结果，因为这取决于经济增长、支出、税收、通货膨胀和利率等假设。目前看，趋势很明确向不利方面发展，时间也很紧迫。

负债攀升会产生许多令人担忧的战略危机。债务融资的需要将吸收增发的美元，在联邦政府预算中的比例也不断提高。这意味着更少比例的资源可用于国防、情报、国土安全和对外援助等国家安全事务，更少的资金可以用于国内待改进的项目，涵盖教育、基础设施现代化、科研、执法等。也意味着针对或枪炮或黄油的辩论会越来越尖锐，损害越来越大，而预算中两个增长最快的部分，即还本付息和应享福利，却基本上无法改变。

债务攀升会触发全球对美国的疑问。如果美国无力应对债务挑战，会降低美国政治和经济模式的吸引力，其他国家效仿美国的可能性会降低，对于依赖美国也更加谨慎，因为不再确信这个国家的凝聚力和做出艰难决定的能力。结果，这个世界的民主国家越来越少，在安全问题上对美国越来越不遵从。这种情况在一定程度上已经发生，如果美国不能成功处理债务问题，一定会加速这一趋势，并发生令人担忧的演变。

债务攀升会让美国更加受制于市场的反复无常和其他政府的阴谋诡计。美国公债中已有近一半由外国持有，中国是最大的两个债权国之一。当然，中国可能因此受制于美元价值，不愿看到美元贬值，而且需要继续向美国出口。这一思路是类似于核威慑的财务制衡。也许会这样，但是我不能完全乐观，因为一旦发生危机（例如台湾危机），中国可能会决定削减或停止购买美国债务，甚至出售美国债务，以表达其不满。在这种情况下，中国领导人也许在权衡后会付出财物方面的代价来维护国家的核心利益。有趣的是，1956年美国对英国政府正是使用了这一方法，威胁英镑贬值，最终让英国放弃了想恢复控制苏伊士运河的努力。

债务攀升还会占据国内外有效投资所需的资金，进而降低原本就不高的经济增长速度。更糟糕的是，高负债和债务融资将增加人们的担

忧：美国政府是否愿意维持美元价值、履行其义务？这会导致外国政府在发放贷款时要求特别高的回报，增加美国债务融资的成本，进一步对其他支出产生“挤出效应”影响经济增长。这是一个恶性循环，而非良性循环。

债务攀升限制了美国的灵活性和韧性。无法概括说明美国的债务保持在什么水平是适当的，也无法精确地知道什么水平是可持续的。但美国不希望看到高负债成为新常态，因为不想失去灵活性，从而不能应对其他情况。例如，如果发生金融危机，需要大规模的财政刺激；万一有重大的国家安全挑战，需要很多投入来做出反应。将债务保持在足够低的水平，既能抵抗突发情况又不引发债务危机，这看来是一种谨慎精明的对冲，如同预防医学或保险，值得支付合理的费用。

我再增加一个预测：债务攀升还将加速美元作为世界储备货币的消亡。在对美国财政管理失去信心之后，并且美国为其债务融资的行为与其他国家认为美国在直接管理美国经济和间接管理世界经济中应该采取的行动相矛盾时，这一情形就会发生。如果不是欧盟问题以及中国不准备开放人民币汇率，美元可能早已偏离世界货币的角色。当然，近期内美元还不会有替代品，但美国不能总是依赖其他国家的弱点和错误。美元作为世界货币消亡后（后美元世界）则需要买进卖出其他货币，这样成本会更高，而且在实施与美元相关的制裁方面，杠杆效用会更低。注

那么需要做什么呢？由于债务的一大驱动因素是应享福利的成本，提高目前和预计退休年龄会很有意义，能让社会保障更好地反映经济和人口现实。此外，将社会保障与经济状况审查结果挂钩，降低对相对富裕人群的非必需给付，适度调整生活成本，改革快速增长的残疾人保障计划。

医保和医疗补助在应享福利中占据很大比例。必要的改革措施包括：加速从基于服务费的系统转向基于结果质量的系统；找到处理同时

符合医保和医疗补助“双重资格”的方法；增加共同支付，限制医疗事故侵权；引入福利生活状况调查。

国会应该避免错误的“解决方案”，削减就是其中之一。这一方案直接忽视应享福利，偏重消费而非投资，着眼于眼前而非未来，应该彻底放弃。同样，不提高债务上限也是错误的。每位国会议员都知道或应该清楚，美国不提高债务上限并不能限制债务高筑，而且会引起市场和全世界高度怀疑美国是否可靠、严肃。具有讽刺意味的是，由此引发的反应会导致利率上升，反过来减缓经济增长，加剧债务负担。

国会同样需要留意国防开支。目前和预计的国防支出约占GDP的3％，远低于过去70年的历史平均水平。而且，这个世界日益危险和不稳定，如果世界变得更加混乱，美国做得不够会起到推波助澜的作用，不可能独善于纷乱的世界，孤立主义会再次被证明是无知的选择。由于没有其他国家愿意和有能力为秩序做出重大贡献，而秩序不会自生，只有美国才能承担这一重任。美国需要有一支能够在不同地区（还可能同时）处理不同类型危机的军队，这需要更多而不是更少的国防开支。如果国会继续坚持选举基数和组合方式，就更加如此，其中更多涉及政治方面的原因，而非国家安全。令人振奋的是，如果国家愿意做出一些选择并明智地使用其资源，就可以在国防领域做更多的事情，同时可以应对债务挑战。那些认为美国在国外的行动拖累了国内经济增长的观点是失实的、缺乏根据的。

前文提出了我认为能够提高经济增速的方法。有一点我特地留到这里提出：自由贸易。贸易协定的积极作用包括：创造报酬相对更高、出口为导向的工作机会，增加消费者的选择，降低通货膨胀，促进世界各地的经济发展，巩固盟友关系，建立相互依赖的纽带来约束可能的敌对。而且，贸易协定推动了经济增长（不论多少）；对《跨太平洋伙伴关系协定》的共识是：一旦生效，它将为美国带来每年0.5%的额外增长。[注]

广义上说，贸易条约和贸易固然可能导致某些工作岗位消失，但是这方面更大的动因是技术创新。[注]未来的前景也大体如此，因为人工智能、机器人和3D打印等创新技术提高了生产力，创造了一些新的工作，但也导致一些现有工作机会消失。[注]对此，明智的反应不是去剥夺美国能从贸易中获得的战略利益和经济利益，而是帮助那些由于贸易或技术革新而失去工作的人。这方面有几件事情可以做也应该做，包括在世界贸易组织中以更强硬的姿态应对那些不公平地给予国内产业补贴或向海外“倾销”产品的外国政府，推广工资保险，确保异地享受关键权益并延长期限，增加教育和再培训的机会和财政支持。

谈到美国必须关注国内秩序建设时，教育是反复出现的主题。它对经济增长至关重要，能够帮助那些受到贸易和技术变革冲击的工人，也是打击不平等的有效方法。关于不平等的危险，有许多人著书立说。确实，不平等现象在扩大，但真正的问题并不在于少数人非常富有，而在于许多穷人看不到生活水平或前景改善的希望。政策和规定不应试图通过大规模补贴和重新分配财富的新税收政策来降低不平等，这一定会失败，因为财富转移并不能增加受援者的能力，反而会降低他们的动力。政策应促进低阶层向更高阶层流动。只有当年轻人以及公民一生都能够获得更多的优质教育，才可能实现这种流动。否则，阶级固化会导致经济增速降低，社会摩擦力增大，反过来在美国政治中引发更多的民粹主义，在这个稳定性降低的时代里，对外交政策的支持会更少。

教育的另一层意义也值得提及。本书前边章节曾说过，这个世界对美国和美国人很重要，美国选择做什么（或不做什么）同样影响重大。公民想理解这些现实并对提议的政策进行评判，必须具有全球视野，认识到全球参与的潜在利益和全球化带来的潜在风险，以及参与太多或太少（更准确地说，错误参与过多和正确参与过少）的潜在风险。因此，一项对美国未来的良好投资是：将全球公民学纳入高中和大学课程，澄清世界为什么重要以及美国所面临哪些选择。

我要提出的最后一点是，一个国家在国内经济和其他领域需要做什么并不是经济学问题，而是政治学问题。最近几十年发展的最终结果是使政治更加困难，边缘问题抢占了核心问题的位置。在许多地方，妥协已经沦为贬义词。

是什么造成了这种转变？政党弱化是一个原因，因为政客可以直接向最具动机、往往意识形态背景最强的方面寻求支持。另一个原因是初选结果只取决于民主、共和两党党员，支撑面狭窄。有线电视、卫星频道、广播电台和互联网的多元化带来了一个窄播时代，取代了之前吸引更广泛观众的广播。为了一个狭隘目标、以激烈方式行事的有组织的特殊利益集团能够给那些未能拒绝妥协的候选人或在职者带去巨大的压力。[注]

许多程序革新能够改善局势，例如，将国会选区脱离州立法机构的控制，这样参议员更难以搁置和阻挠，减少参议院需绝大多数同意的要求；将初选向所有选民开放，而不仅限于党员；在初选和确定每个州向选举团派出的代表时，改变赢者通吃的结果。限制政治支出可能会产生积极影响，但在目前的政治和法律环境中不可能实现。最终的结果是，程序和法律的变革不可能重振折中和两党合作的精神。[注]

这会导致许多令人担忧的后果，最可能的结果是政治失能持续甚至更加恶化。近年来我们看到了不少这样的例子：艰难但重要的问题没有得到解决、立法成果减少、政府停摆和拖欠债务的威胁、人事行动拖延、国际协定未获批准。结果，美国在行动中保护自身利益的能力降低，并且在国内外统一协同行动方面缺乏确定性。

要解决这些问题，从总统到各级政府部门需要持续展示出领导力。对内，总统要与参众两院里共和党、民主党的议员密切合作；对外，总统应与不同的支持者和利益集团代表会面。还需要总统办公室的工作人员时常、诚实地告知美国人民我们生活在一个全球性世界中的现实，以

及美国能够、必须做什么才能确保竞争力和安全。如果要用一个模式来描述，20世纪30年代末40年代初罗斯福的“炉边谈话”（fireside chats）正是这样的先例。罗斯福总统通过“炉边谈话”向民众解释不断恶化的国际形势，让美国人民做好加入西方民主国家联盟、参加第二次世界大战的准备，并准备好承受战争与后果。

如果没有这种持续的努力，美国目前政治中已经体现出来的政治失能特点可能会继续或恶化，其代价将非常巨大。美国必须警惕，不能突然或严重背离正在进行的行动。一致性和可靠性是一个大国的基本属性。在安全问题上依靠美国的盟友需要知道美国会善待这种依赖。如果美国受到怀疑，世界格局将不可避免地发生变化，秩序将不复存在。人们会看到两种反应：“自助”增强，各个国家越来越多地将事情掌握在自己手中，但可能与美国的目标相冲突；各国受到本地更强国家的影响，权力的平衡逐渐被破坏。这剂猛药会使得区域一级更不稳定，全球性行动更加难以协调，大国竞争更可能出现。

“遵循先例”（Stare Decisis）是一个法律概念，即法官和法院非常重视先例，如果没有强有力的理由，即允许现有决定成立。这种偏重意味着不让法院自行其是，那会造成拼缀式治理的失能。更广义地看，这个概念反映了一种理解，即任何幅度的法律转变都会损害法律系统的完整性、声誉和合法性。

对于外交政策，也有相当于“遵循先例”的情况。这并非反对任何变化，事实上，所有政策必须定期或在理由充分时（本书讨论过）进行审核和修订。但整体、频繁的逆转会有令盟国不安和给对手壮胆的风险。

这样，我们就呼应了本书的开篇——世界变得混乱无序，而更糟糕的是，美国越来越混乱。这两个因素叠加在一起，其危害无比。世界不能治愈美国的痛苦，美国需要靠自己解决，这至少打开了梳理捋顺世界的可能。

---

1. X[George F.Kennan],“The Sources of Soviet Conduct,”Foreign Affairs25,no.4(July1947)https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct.
2. Richard N.Haass,Foreign Policy Begins at Home:The Case for Putting America's House in Order(New York:Basic Books,2013).
3. It is for this reason that a poll conducted by Pew Research in spring2016is troubling.A majority of Americans was wary of global involvement,preferring that the United States let others deal with their own problems as best they could.A plurality of Americans thought this country was doing too much to solve the world’s problems.See“Public Uncertain,Divided Over America’s Place in the World,”May5,2016,Pew Research Center,http://www.peoplepress.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americasplace-in-the-world/.
4. Much of this treatment of the debt issue is drawn from the testimony I delivered before the Senate Committee on Foreign Relations on April6,2016.SeeThe Strategic Implications of the U.S.Debt:Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relations,114th Cong.(April6,2016)(statement of Richard Haass,President,Council on Foreign Relations),http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/040616Haass Testimony.pdf.__
5. Linda Bilheimer et al.,The2015Long-Term Budget Outlook(Congressional Budget Office,June2015),https://www.cbo.gov/publication/50250;The Budget and Economic Outlook:2015to2026(Congressional Budget Office,January2016),https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/511292016Outlook OneCol-2.pdf.
6. SeeThe Strategic Implications of the U.S.Debt:Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relations,114th Cong.(April6,2016)(statement of Neera Tanden,President,Center for American Progress),http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/040616_Tanden Testimony%20REVISED2.pdf.
7. For a thoughtful book on the dollar’s past,current,and future role,see Barry Eichengreen,Exorbitant Privilege:The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System(Oxford:Oxford University Press,2011).
8. For varying analyses,see both Jose Signoret et al.,Trans-Pacific Partnership Agreement:Likely Impact on the U.S.Economy and on Specific Industry Sectors(United States International Trade Commission,May2016),https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf;and Peter A.Petri and Michael G.Plummer,The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership:New Estimate,Peterson Institute of International Economics Working Paper Series(January2016),https://piie.com/system/files/documents/wp16-20._pdf.

9. See Robert Z.Lawrence and Lawrence Edwards,“Shattering the Myths About U.S.Trade Policy,”Harvard Business Review,March2012,https://www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/ShatteringMyths.pdf;Robert Z.Lawrence and Lawrence Edwards,“US Employment Deindustrialization:Insights from History and the International Experience,”Peterson Institute for International Economics,October2013,https://piie.com/publications/policy-briefs/usemployment-deindustrialization-insights-history-and-international;and Gregg Easterbrook,“When Did Optimism Become Uncool?”The New York Times,May12,2016,http://www.nytimes.com/2016/05/15/opinion/sunday/when-did-optimism-becomeuncool.html.

10. Aaron Smith,Janna Anderson,and Lee Rainie,“AI,Robotics,and the Future of Jobs,”Pew Research Center,August6,2014,http://www.pewinternet.org/files/2014/08/Future-of-AI-Robotics-andJobs.pdf.

11. The classic treatment of this phenomenon is Mancur Olson,The Rise and Decline of Nations:Economic Growth,Stagflation,and Social Rigidities(New Haven,CT:Yale University Press,1982).

12. See,for example,Ryan Lizza,“The Center is Dead in American Politics,”The New Yorker,October21,2015,http://www.newyorker.com/news/news-desk/the-center-is-dead-in-americanpolitics;and Jane Mansbridge,“Three Reasons Polarization is Here to Stay,”The Washington Post,March11,2016,https://www.washingtonpost.com/news/in-theory/wp/2016/03/11/threereasons-political-polarization-is-here-to-stay/.

# 结论

本书之所以取名为“失序时代”，是因为几方面的原因。当今主要大国的关系，即美国、中国、俄罗斯、日本、欧洲、印度之间的关系（某些情况下还有其他国家和地区），按照历史的尺度衡量，还算相当不错，但在几种情况下趋于退步或不稳定。虽然欧洲与俄罗斯、日本与中国的关系都需要关注，但最令人担忧的是美国与中国和俄罗斯的关系，而这些关系几乎在各方面都难以被定义、预测和管理。避免对抗和促进合作的挑战不仅反映出官方层面在外交政策、世界应如何运作方面的传统差异，还反映出各国内部政治、经济和社会发展的差别，从而形成和限制了政府的行动能力。要应对这一挑战并避免大国竞争死灰复燃，并非易事。

还有一个现实是，在这个以全球化为核心的时代，各国面临全球化带来的挑战与应对这些挑战的能力或意愿之间存在着巨大差距，甚至在如何思考主权这一基本概念上也是如此，特别是如何回应现有国家内部群体的自决诉求，以及如何应对政府不能或不愿意在其公民受到生命威胁和生活窘迫时提供保护。在全球卫生、网络空间、防止大规模杀伤性武器扩散和气候变化方面，还远未达成共识，或者说缺乏趋同的意愿和能力。贸易和货币领域的情形略胜一筹。

在区域层面上，中东正在经历的暴力和不稳定可能会持续下去，也许最多只能部分保持该地区一个世纪以来稳定的版图和几十年的政治秩序。欧洲的未来与冷战后以及“二战”以来的某些方面相比，更加不确定。亚洲的问题包括强国林立、民族主义涌动、领土和政治分歧纷繁、朝鲜核武库不断扩大、几十年来的经济增长让军事力量更加强大、仍然缺乏外交机制来阻止或限制可能很容易失控的事件发展。南亚像一个随

时可能爆炸的火药桶。拉丁美洲和非洲部分地区呈现出好转迹象，似乎已经进入积极轨道。但即使这些正面的趋势都能实现，也无法抵消其他区域可能发生的恶劣势态的影响。

全球机制出现了一些令人欣喜的演变，但必须认识到一个根本问题：当今世界的失序以及未来的前景并不仅仅是政府之间在政策问题上持不同意见的结果。联合国安理会已经70年没有变化，而世界已经大为改观。联合国大会的规模既过大又过小，无法达成目标——说过大，190多个国家很少能够就任何事情达成一致；说过小，因为相关的非国家行为体没有代表参加。区域机制在试图做什么和能够做什么两方面都还有限。许多正式和非正式的选择性组织已经有所成长，但因为成员数量有限、缺乏能力和共识，所以影响大受限制。

所有这些与本书的开篇相呼应：按照历史尺度衡量，当今世界的大国关系相当不错（或者至少不坏），但呈现出日益混乱的特点，对于是否以及如何更好地应对全球性和区域性挑战，整体上或大部分没有共识。其结果是，“国际社会”更可能是一种理想，而不是一种实际存在。这个词语被援引的频率非常高，很多人都误以为它真实存在，事实远非如此。原则上，一个社区（赫德利·布尔的语汇系统称为“社会”）对于国际关系的方法和目的、要采取的行动以及如何决策会有一致性意见。而残酷的现实是，当今世界对于要做什么、由谁实施、如何决定都没有广泛和深入的共识。这并不是说世界处于无政府状态——事实上也并非如此（中东地区是个例外），而是说在秩序所需要的与几乎所有区域、国际社会在能力与行动之间，存在着严重的不一致。

但这还不是全部原因。失序也反映出一种结构现象，包括非国家行为体激增。这些行为体具有很大的能量，能令事态好转或恶化。显然，问题出在那些能令事态恶化的行为体，但那些更加温和善意的行为体在国际社会没有席位，因此无法贡献其力量。这也是一个问题。

同时存在着一个结构现实，即权力制衡不断发生变化。客观地说，

美国的力量是上升的，经济和军事力量都优于历史水平，但是相对地位已经变弱。这不是因为美国力量在下降，而是因为其他国家的经济和军事力量的增长速度更快，它们的基数更小，增长率（无论经济还是军事）就会更大，不论是否可以避免，这就是一个事实。

美国主导地位的相对下降也反映出其他一些现象。一个客观现实是，任何一个国家都无法独自应对核扩散、气候变化或贸易等全球性挑战。这是为什么霸权、主导和超级大国等词语日渐式微、过时的原因。在应对共同挑战时，共同协作必不可少，没有一个国家可以独当一面。美国主导地位降低的另一个原因是国内的重大政治分歧，这一实际情况使其更难以采取行动汇聚国内支持力量，或采取一致、可靠和周全的全球行动。缺乏一致性的美国外交政策反过来又加剧了在世界各地的离心力。这样的恶性循环不是什么好征兆。

前文提到，美国曾经的行为和不作为都已经损害到美国自身的影响力和世界秩序，这两种错误主要发生在中东，2003年的伊拉克战争、利比亚的干预、基于日程表行动的部队撤出计划以及各种政权更替的行动都产生了相反效果。在叙利亚的不作为（包括但不限于叙利亚跨越化学武器“红线”）、在利比亚不跟进、在伊拉克没有采取更多行动促进稳定——所有这些都应该纳入美国不作为或行动不充分或行动时间不够长的失误列单（如果有这样的列单）。这些行动所产生的反响不仅影响了中东，还引发亚洲对美国关注焦点的疑虑。一批批难民涌向欧洲，还大大增加了全世界范围内的恐怖威胁。另外几个“非强迫性失误”是前几届美国政府考虑不周的选择性战争，在朝鲜半岛越过“三八线”向北挺进和越战都属于这一范畴。

结果，世界的混乱程度逐渐上升，而后来发现，其中许多混乱并非不可避免，这个世界并非一定会变得越来越混乱。这一发现同样适用于未来。世界上没有不可避免的混乱，尽管其中某些部分不可避免。更确切地说，混乱的规模和性质在很大程度上取决于美国和其他行为体所采

取的行动是否有利于秩序的发展，是否能阻止被认为会导致无序的趋势与行为。需要再次强调的是，虽然美国无法确定也不能强行规定这个世界的秩序或有序程度，但确实拥有首屈一指的影响力，在可预见的未来不会被其他方面替代。秩序不会自己实现，又没有任何其他国家或实体有意愿和能力促进大规模的秩序，所有这一切将美国置于一个独特的位置；而所有这些都令人担心美国的国内情况，包括日益严重的政治失能、反对全球化、放弃国际事务以及曾经的一些责任。

挑战的数量和规模都非常巨大，但没有理由悲观地认为必定会失败。美国应该尽力避免让大国竞争出现——更准确地说是重现，成为主导国际关系的力量。这意味着美国需要在欧洲和亚洲保持更强大和更积极的军事存在，以明确任何侵略行为的成本会大大高于目标利益。同时，这也意味着美国需要加强与盟友和竞争对手之间的经济和政治关系。政治关系中，一个主要组成部分是针对世界和主要区域管理规则和协议的特点定期举行对话，推广本书称为世界秩序2.0的概念并力促实现，这需要发起关于主权义务和权利的对话。此外，主权必须且仍然是国际制度的基石，尊重主权规定了国家（国家是世界上主要的行为体）之间秩序的核心因素。但是，仅仅尊重主权并不够，因为在这个世界上，主权行动能够而且确实会产生不尊重边界的后果。

有一种思想流派认为，危机是改革的必要推动力量。他们认为，没有危机决策者不愿意或不能改变现状。这种思想的问题在于，历史表明，危机并不会自动产生动力，推动所需的必要变化。其问题还在于，顾名思义，危机可能会付出高昂的代价。两个或更多大国之间的冲突、一个国家或恐怖分子造成的核事件、重大气候变化、全球性疫情大流行、世界贸易体系崩溃……这些事件中发生任何一件，其代价之大，都无法预估。

而更好的方法当然是开始向国际秩序努力，不必坐等或需要一场危机的来临。这一原因及其潜在影响是推动我们一路前行的巨大力量。